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 158/2019

Erechim,19 de Dezembro de 2019.

Excelentíssimo Senhor
Vereador ALDERI ANTÔNIO OLDRA
Presidente do Poder Legislativo
Nesta Cidade.

Senhor Presidente:

Ao cumprimentá-lo, cordialmente, encaminhamos-lhe o Veto n.º 012/2019, referente ao Projeto de Lei Legislativo n.º 059/2019, que Dispõe sobre o serviço de Transporte Escolar adaptado para cadeirantes universitários no Município de Erechim, e dá outras providências.

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, 19 de Dezembro de 2019.

Excelentíssimo Senhor
Vereador ALDERI ANTÔNIO OLDRA
Presidente do Poder Legislativo
Nesta Cidade.

Objeto: Veto n.º 012/2019, referente ao Projeto de Lei Legislativo n.º 059/2019, que Dispõe sobre o serviço de Transporte Escolar adaptado para cadeirantes universitários no Município de Erechim, e dá outras providências.

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 o Projeto de Lei Legislativo n.º 059/2019**, 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 o PROJETO DE LEI LEGISLATIVO N.º 059/2019,** que *Veto n.º 012/2019, referente ao Projeto de Lei Legislativo n.º 059/2019, que Dispõe sobre o serviço de Transporte Escolar adaptado para cadeirantes universitários no Município de Erechim, e dá outras providências.*

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Em que pese a iniciativa do vereador autor do Projeto de Lei Legislativo em pauta, em pretender determinar ao Poder Executivo a implantação do serviço de Transporte Escolar adaptado para cadeirantes universitários no Município de Erechim, resolvo pelo veto total ao Projeto de Lei Legislativo n.º 059/2019, em razão dessa sofrer de **vício de iniciativa, violar o Princípio da Separação dos Poderes sendo, portanto, inconstitucional, assim como contrário a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e 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.

Ao analisar o Projeto de Lei Legislativo 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 no Projeto de Lei Legislativo em análise, pois diz respeito à organização e funcionamento da administração municipal, mais especificamente a incumbência da Secretaria Municipal de Educação, em implantar o serviço de Transporte Escolar adaptado para cadeirantes universitários no Município de Erechim.

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).

[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.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu artigo 60, inciso II, alínea "d", dispõe no sentido de que é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que versem sobre a atuação da Administração Pública, que por simetria, deve ser seguido pelos Municípios:

> *Art. 60.* ***São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:***
> *I – fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;*
> *II – disponham sobre:*
> *a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;*
> *b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;*
> *c) organização da Defensoria Pública do Estado;*
> ***d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.***

O constituinte estadual reservou privativamente ao Chefe do Poder Executivo, estabelecendo no Art. 82, incisos II, III e VII, a prerrogativa de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração, e por simetria, aplicável aos Municípios:

> ***Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:***
> *I – nomear e exonerar os Secretários de Estado;*
> ***II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;***
> ***III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;***
> *IV – sancionar projetos de lei aprovados pela Assembleia Legislativa, promulgar e fazer publicar as leis;*
> *V – expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;*
> *VI – vetar, total ou parcialmente, projetos de lei aprovados pela Assembleia Legislativa;*
> ***VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;***
> *VIII – decretar e executar intervenção em Município, nos casos e na forma previstos na Constituição Federal e nesta Constituição;*
> *IX – expor, em mensagem que remeterá à Assembleia Legislativa por ocasião da abertura da sessão anual, a situação do Estado e os planos do Governo;*
> *X – prestar, por escrito e no prazo de trinta dias, as informações que a Assembleia solicitar a respeito dos serviços a cargo do Poder Executivo;*
> *XI – enviar à Assembleia Legislativa os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, previstos nesta Constituição;*

> *XII – prestar à Assembleia Legislativa, até 15 de abril de cada ano, as contas referentes ao exercício anterior e apresentar-lhe o relatório de atividades do Poder Executivo, em sessão pública;*
> *XIII – exercer o comando supremo da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, prover-lhe os postos e nomear os oficiais superiores para as respectivas funções;*
> *XIV – nomear o Procurador-Geral do Estado, o Procurador-Geral de Justiça e o Defensor Público-Geral do Estado, na forma prevista nesta Constituição;*
> *XV – atribuir caráter jurídico-normativo a pareceres da Procuradoria-Geral do Estado, que serão cogentes para a administração pública;*
> *XVI – nomear magistrados, nos casos previstos na Constituição Federal e nesta Constituição;*
> *XVII – nomear os Conselheiros do Tribunal de Contas, observado o disposto no art. 74;*
> *XVIII – prover os cargos do Poder Executivo, na forma da lei;*
> *XIX – conferir condecorações e distinções honoríficas;*
> *XX – contrair empréstimos e realizar operações de crédito, mediante prévia autorização da Assembleia Legislativa;*
> *XXI – celebrar convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com Municípios para a execução de obras e serviços;*
> *XXII – exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.*
> *§ 1.º O Governador do Estado poderá delegar ao Vice-Governador e a Secretários de Estado, bem como ao Procurador-Geral do Estado, as atribuições previstas nos incisos VII e XVIII deste artigo, e ainda, caso a caso, a prevista no inciso XXI.*

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 aumento de obrigações, como é o caso.

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

---

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

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

independência que deve existir entre os Poderes. Esta é exatamente a situação verificada no Projeto de Lei Legislativo em apreço.

Destaco que nem mesmo a promulgação e sanção do Projeto de Lei Legislativo 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).

Outro fato, que devemos ressaltar, que o Projeto de Lei Legislativo, determina que o sejam transportados cadeirantes, que estão cursando Ensino Superior, com veículo adaptado da Secretaria Municipal de Educação, onerando o Município de Erechim, acarretando o aumento de despesa, infringindo assim o Art. 63 da Constituição Federal, que aduz:

> ***Constituição Federal:***
>
> ***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.*
>
> ***Lei Orgânica do Município:***
>
> *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.*

O Supremo Tribunal Federal tem o mesmo entendimento, nos Projetos de Lei Legislativo que implicarem aumento de despesa, como se observa a seguir:

> *"(...) 3. O Poder Legislativo detém a competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 48 da CF). Tal competência do Poder Legislativo conhece, porém, duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à versada no projeto de lei (requisito de pertinência temática); b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Executivo, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). Hipóteses que não se fazem presentes no caso dos autos. Vício de inconstitucionalidade formal inexistente. (...)" (STF, ADI 3.288-MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, 13-10-2010, v.u., DJe 24-02-2011).*

Em que pese a boa intenção estampada na propositura legislativa observada em tela, o ato normativo é verticalmente inconstitucional. A Lei de iniciativa parlamentar, cria obrigações e estabelece critérios a serem cumpridos pela Administração Pública, sem levar em consideração a necessidade de um estudo técnico mais aprofundado, como por exemplo o recurso a ser aplicado e quantos estudantes necessitam do serviço.

Outro fator a ser levado em consideração, é principalmente por especificar o atendimento exclusivo de transporte em perímetro urbano, criando desta forma o impedimento do transporte nesta modalidade na área rural do Município, que possui vasta área de atendimento de estudantes matriculados nas redes públicas de ensino.

Neste sentido, colabora o fato do presente Projeto de Lei, estabelecer o atendimento no horário de atividade da Secretaria Municipal de Educação, obstáculo no atendimento de estudantes em turno diferenciado, desta forma, regrando o acesso a esta modalidade de transporte a um número mínimo de estudantes.

Imprescindível frisar, que a Secretaria Municipal de Educação realiza o transporte de estudantes com veículos devidamente cadastrados e identificados como "Escolar", não podendo desta forma, conforme a legislação federal, através do Código de Trânsito Brasileiro, transportar estudantes em veículos não habilitados, muito menos firmar convênio diretamente com a Associação dos Deficientes Físicos do Alto Uruguai – ADAU, pelo fato desta Associação não possuir veículos de transporte escolar, conforme determina a legislação superior.

Em tempo, o Art. 5.º, revela uma grande preocupação, pois estabelece e estende o transporte adaptado para quaisquer pessoas cadeirantes, fato este absolutamente ilegal, pois o Poder Público Municipal, através da Secretaria Municipal de Educação, somente pode transportar estudantes devidamente matriculados nas instituições de ensino públicas.

Os dispositivos legais para suplementação da Lei Federal n.º 13.146, devem ser observados com cautela, consideração primordial para a implantação de mecanismos legais, coerentes na elaboração de políticas públicas que atenda a coletividade, limitando o acesso de estudantes que necessitam deste transporte.

A Secretaria Municipal de Educação de Erechim, é referência em âmbito estadual no atendimento de estudantes com transporte escolar, pois atende com qualidade e segurança mais de cem estudantes diariamente que necessitam de veículos e atendimento especializado.

Ressaltamos que o transporte coletivo urbano, concedido pelo poder municipal através de contratação pública formal, disponibiliza a toda a comunidade erechinense, veículos para atendimento de cadeirantes, com veículos adaptados para a execução desta modalidade de transporte, conforme previsto na legislação específica e no edital de concessão pública. Dessa forma, a legislação proposta pelo legislativo cria um conflito de interesses com o objeto da concorrência pública que concedeu o transporte público a uma empresa privada, eis que os deficientes já possuem disponibilizados tais serviços de transporte gratuitamente.

Ante todo o acima disposto, restou identificada a existência de vício de iniciativa e consequente violação ao Princípio da Separação dos Poderes, aumento de despesa em matéria exclusiva do Poder Executivo, bem como ofensa direta a legislação constitucional vigente.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, decido vetar totalmente o **PROJETO DE LEI LEGISLATIVO N.º 059/2019.**

Erechim, 19 de Dezembro de 2019.

LUIZ FRANCISCO SCHMIDT
Prefeito Municipal