Projeto de Lei nº L-029/2021.
Autor: Vereador Rafael Amorim.
Assunto: Dispõe sobre a proibição da utilização e circulação de veículos de tração animal para fretamento de carroças e charretes no perímetro urbano do Município de Macaé e dá outras providências.

RAZÕES DE VETO PARCIAL

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº L-029/2021, que dispõe sobre a proibição da utilização e circulação de veículos de tração animal para fretamento de carroças e charretes no perímetro urbano do Município de Macaé e dá outras providências.

Há tempestividade na forma da norma contida no art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

O presente Projeto de Lei, de iniciativa do Vereador Rafael de Oliveira Bichara Amorim, proíbe a utilização e circulação de veículos de tração animal para fretamento de carroças e charretes no perímetro urbano do Município de Macaé, regulamentando o processo de apreensão e resgate dos animais, dos veículos e das cargas eventualmente apreendidas em razão de eventual descumprimento da norma em análise.

A proposta visa garantir a saúde e os devidos cuidados com os animais utilizados como força de tração de carroças, a condução de animais com cargas ou qualquer forma de exploração animal para essa finalidade no perímetro urbano do município, consistindo em matéria de relevante interesse para a sociedade macaense.

Contudo, em que pese a nobre intenção do legislador alguns dispositivos da proposta incorrem em vício insanável de iniciativa, como veremos a seguir.

Os vícios encontrados no Projeto de Lei n.º 029/2021 referem-se a aspectos diferentes da proposta. Os itens abaixo listados incorrem no vício de iniciativa por violarem o disposto no art. 11, incisos I, II, IX, X, XX, XXIV, XXV e XXXII e/ou o art. 73, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Macaé, que estabelece que a competência para organizar os serviços prestados pela Administração Direta e Indireta do Município é do Prefeito:

01. Art. 2º - *caput* e parágrafo único.
02. Art. 3º - *caput* e parágrafos 1º e 2º;
03. Art. 4º - *caput*, incisos I, I, III, IV, V, VI, VII, VIII e parágrafos 1º, 2º e 3º;
04. Art. 6º;
05. Art. 7º - incisos IV e V e parágrafo 1º;
06. Art. 8º - *caput* e parágrafo único;
07. Art. 13 - parágrafo 1º;
08. Art. 16 - *caput*, incisos I, II, III e IV e parágrafos 1º, 2º e 3º;
09. Art. 17 - *caput* e parágrafo único.
10. Art. 22 - parágrafo 1º;
11. Art. 24, incisos I e II.

Os dispositivos acima relacionados, incorrem em vício de iniciativa por ferirem a autonomia e a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para regulamentar os

serviços prestados pelo município, a organização administrativa e o funcionamento dos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, e em alguns casos, por gerar despesa, mesmo que indireta, para o erário.

> **Art. 11. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:**
> **I** – legislar sobre assuntos de interesse local;
> **II** – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
> **(...)**
> **IX** – dispor sobre organização, administração e execução dos serviços locais;
> **X** – dispor sobre administração, utilização e alienação dos bens públicos municipais;
> (...)
> **XX** – regulamentar a utilização dos logradouros públicos, especialmente no perímetro urbano, inclusive determinando o itinerário e os pontos de parada dos transportes coletivos;
> (...)
> **XXIV** – disciplinar os serviços de carga e descarga e fixar a tonelagem máxima permitida a veículos que circulem em vias públicas municipais;
> **XXV** – sinalizar as vias urbanas e as estradas municipais, bem como regulamentar e fiscalizar sua utilização;
> (...)
> **XXXII** – organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao pleno exercício do poder de polícia administrativa;
> (...)
> **Art. 73. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre**:
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos do Executivo Municipal, da Administração direta, indireta, autarquia, empresas públicas, bem como os aumentos de suas respectivas remunerações, excetuando-se a fixação e o aumento dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, que são atos de iniciativa exclusiva da Câmara Municipal, conforme dispõem o inciso V do art. 29 e os incisos X e XI do art. 37 da Constituição Federal
> (...)
> VI – **matérias que criem, ainda que indiretamente, despesas para o Erário**.
> *(grifos nossos)*

Nesse sentido, há sólida e pacífica jurisprudência no Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS

FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. **Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem** do regime jurídico de servidores desse Poder **ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos**. 3. Ação Direta julgada procedente.
(STF, Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Processo ADI 4288, J. 29/06/2020, P. 13/08/2020)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 236/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, PARA EFEITO DE ACESSO AO BENEFÍCIO DA "GRATIFICAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA", O CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO SENSU" OU "STRICTO SENSU" EM DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL AO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA- -GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da 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 diploma legislativo eventualmente editado**. Situação ocorrente na espécie, em que **o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente**

reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical**. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. **Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Pre**cedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.
(STF, Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Processo ADI 2743 / ES - ESPÍRITO SANTO, j. 01/08/2018, p.28/08/2018)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DO MODELO FEDERAL. As matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo somente podem ser objeto de emenda na hipótese de não representarem aumento de despesas. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.
(STF, Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, Processo ADI 1304, J. 11/03/2004, P. 16/04/2004)

(grifos nossos)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. **A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria** (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016). 2. O desmembramento do Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) para criação de um Quadro novo e isolado, composto apenas por Oficiais Veterinários (QOV), além de desbordar do conteúdo do projeto original, viola a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que é aquele que tem iniciativa para propor normas que repercutam sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, no que se inclui, a composição de Quadros de Oficiais da Polícia Militar estadual. 3. O art. 8º da Lei impugnada, ao alterar o § 6º do art. 17 da Lei Estadual 6.514/2004, assegurou o direito à promoção por antiguidade de Policiais e Bombeiros Militares da ativa em determinadas situações funcionais, não se limitando, assim, a tratar de assuntos relacionados à fixação de efetivo, e ingressando em tema relacionado ao regime jurídico dos servidores policiais militares, o que não era objeto da proposta inicial. 4. O art. 10 da lei impugnada, no que revogou expressamente o art. 64 da Lei Delegada 44/2011, suprimiu dispositivo que regia questões relacionadas às funções e atividades internas desempenhadas pelas Assessorias Militares e pelo Núcleo de Apoio à Auditoria da justiça Militar, matéria estranha ao Projeto de Lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo. 5. Na espécie, incide, por simetria, o disposto no art. 61, § 1º, da Constituição, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos desse Poder. Portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário Estadual apenas podem disciplinar a situação funcional de seus servidores, sendo-lhes vedada a atribuição de iniciativa legislativa para promoverem a fixação ou a distribuição do efetivo da Polícia Militar Estadual, vinculada umbilicalmente ao Poder Executivo (art. 42 da CF), o que foi violado pelo art. 7º, caput e § 1º, da Lei Estadual 7.372/2012, que tratou das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo. 6. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das alíneas "f" do inciso I do art. 1º e "f" do

inciso I do art. 2º e, por arrastamento, das alíneas "b" do inciso I do art. 1º e "b" do inciso I do art. 2º; da expressão "a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo", constante do art. 7º, caput; da locução "com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo", presente no art. 7º, § 1º; do art. 8º; e da frase "e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011", do art. 10, todos da Lei 7.372/2012 do Estado de Alagoas.
(STF, Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, Processo ADI 4827 / AL – ALAGOAS, j. 27/09/2019, p. 15/10/2019)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 109, DE 23 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO PARANÁ. ATO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA, PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, CONTRA O AGENTE PÚBLICO QUE DEU CAUSA À CONDENAÇÃO DO ESTADO, SEGUNDO DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA E IRREFORMÁVEL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "C", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICO INTEGRANTE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ARTIGO 61, § 1º, II, "E" C.C ART. 84, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. 1. **O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência**. 2. Compete ao Poder Executivo estadual a iniciativa de lei referente aos direitos e deveres dos servidores públicos (artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal). 3. O texto normativo da Lei complementar estadual de n. 109/05, do Estado do Paraná, impõe obrigação funcional aos servidores da Procuradoria Estadual - sob pena de sanção diante do seu descumprimento - cuja instituição não se encarta na iniciativa parlamentar ora questionada, restando patente a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo que dispõe sobre servidores públicos, como se evidencia da sistemática disposta no artigo 61, § 1º, II,

"c", da Constituição Federal, de observância compulsória pelos entes federados. 4. **A Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo**. (Precedentes: ADI n. 1.594, Relator o Ministro EROS GRAU, DJe de 22.8.08; ADI n. 2.192, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20.6.08; ADI n. 3.167, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 6.9.07; ADI n. 2.029, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 24.8.07; ADI n. 3.061, Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 9.6.06; ADI n. 2.417, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5.12.03; ADI n. 2.646, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 23.5.03). 5. O ato normativo hostilizado inegavelmente dispõe sobre regime jurídico dos servidores da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, sendo certo que esta Corte igualmente já afirmou, inúmeras vezes, que a iniciativa de leis que versem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo. (Precedentes: ADI n. 1.440-MC, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 1º.6.01; ADI n. 2.856-MC, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ de 30.4.04 e ADI n. 4.154, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 26.5.10, bem como foi sustentado pelo Min. Eros Grau, à fl. 53, por ocasião do julgamento da cautelar nesta ação direta). 6. A lei paranaense exigiu para órgão público integrante do Poder Executivo estadual, a Procuradoria do Estado, função que deveria ser inaugurada por nomeação do Executivo estadual, ao qual compete propor originariamente projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (artigo 61, § 1º, II, "e" c.c art. 84, II e VI, da CF). 7. O Ilustre Procurador-Geral da República, em seu parecer de fls. 102/106, defende com propriedade este posicionamento, verbis: "14. A questão pode ser vista, ainda, sob outro ângulo, de modo a corroborar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. É que o diploma legal paranaense, ao determinar que a ação regressiva deverá ser ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná em determinado prazo, confere atribuição a órgão público, o que, segundo a Constituição Nacional, também é matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 15. Sob essa perspectiva, tem-se, no caso, ingerência da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná em prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estadual para a iniciativa de lei que disponha sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, que se extrai, pelo princípio da simetria, do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Constituição da República. 16. Com efeito, as atribuições dos órgãos da Administração pública, embora não mais constem expressamente da redação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Lei Maior, em virtude da alteração promovida pela EC

> 32/2001, devem ser tratadas em lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 17. **Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual se considera '...indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgãos pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação'** (ADI 3.254, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 2/12/2005)." 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 109/05, do Estado do Paraná.
> (STF, Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, Processo ADI 3564 / PR - PARANÁ, J. 13/08/2014, p. 09/09/2014)
> *(grifos nossos)*

Cabe destacar ainda que com relação ao disposto no art. 17, *caput*, e no parágrafo 1º do art. 22, há violação direta ao disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal, uma vez que não se pode fixar vinculação de multa com base de indexação no salário mínimo em vigor:

> **Art. 7º** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
> (...)
> **IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado**, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, **sendo vedada sua vinculação para qualquer fim**;
> *(grifos nossos)*

Assim, conclui-se pela impossibilidade de sanção integral do Projeto de Lei n.º L-029/2021, em função dos vícios de ordem insanável encontrados na proposta.

Pelas razões expostas, no cumprimento do dever e no uso das atribuições que me são conferidas, por razões de conveniência administrativa VETO PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº L-029/2021, para excluir o Art. 2º - *caput* e parágrafo único, Art. 3º - *caput* e parágrafos 1º e 2º, Art. 4º - *caput*, incisos I, I, III, IV, V, VI, VII, VIII e parágrafos 1º, 2º e 3º, Art. 6º, Art. 7º - incisos IV e V e parágrafo 1º, Art. 8º - *caput* e parágrafo único, Art. 13 - parágrafo 1º, Art. 16 - *caput*, incisos I, II, III e IV e parágrafos 1º, 2º e 3º, Art. 17 - *caput* e parágrafo único, Art. 22 - parágrafo 1º e Art. 24, incisos I e II, em conformidade com o disposto no Art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

GABINETE DO PREFEITO, em 16 de setembro de 2021.

WELBERTH PORTO DE REZENDE
PREFEITO