



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIÇOSA DO CEARÁ
GABINETE DO PREFEITO

Viçosa do Ceará, 29 de março de 2022

Ofício nº 064/2022 – GAB

Ao Senhor

MANUEL ALVES DE SOUSA

Presidente da Câmara de Vereadores de Viçosa do Ceará

Nesta,

Decidi
29.03.2022
12h.12
A. Ulam Antunes

Assunto: **ENCAMINHA VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 004 DE 2022**

Senhor Presidente,

Reporto-me ao Ofício nº 026/2022, de 11 de março de 2022, que encaminhou ao Prefeito o Autógrafo de Lei nº 006, do dia 18 do mesmo mês e ano, REGULAMENTA O PARAGRAFO ÚNICO DO ART. 5º DA LEI FEDERAL Nº12.816/2013, QUE TRATA SOBRE O USO DE VEÍCULOS DO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL PARA TRANSPORTE DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 22 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA DO CEARÁ/CE, QUE TRATA DA RESPONSABILIDADE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PELO TRANSPORTE DE ALUNOS QUE ESTUDAM FORA DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.". Comunico-lhes que, com a apreciação do seu teor, decidi, no uso da competência a mim conferida pela legislação, em especial no Art. 70, IV, da Lei Orgânica do Município apresentar **VETO TOTAL**, ao PL nº 004/2022 aprovado por esta Egrégia Câmara de Vereadores, consideradas as razões expostas a seguir:

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Em que pese o louvável intuito do vereador autor do projeto de lei, apresento **VETO TOTAL** ao referido texto de lei, em razão desse padecer de vício de iniciativa, sendo, nesse contexto, inconstitucional e refratário as disposições da Constituição Federal e também da Lei Orgânica do Município pelas razões a seguir declinadas.

I – DOS FUNDAMENTOS DO VETO

I – DO VÍCIO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Após análise detida do texto do autógrafo de lei encaminhado (ofício nº 026/2022), é possível verificar que não há correspondência entre aquilo que trata a assinatura e o escopo do texto do referido PL. O projeto de lei em comento está ementado de maneira a indicar que o escopo do mesmo seria regulamentar o Art. 5º da Lei Federal nº 12.816/2013 e também do Art. 22 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município de Viçosa do Ceará.

Entretanto, após análise detida da redação do referido normativo, constata-se que o mesmo não se amolda ao formato de regulamentação de qualquer dispositivo, uma vez que ao contrário de estabelecer diretrizes, os dispositivos suprarrelacionados do texto do PL em análise, em verdade acabam criando direitos para os estudantes de cursos superiores e profissionalizantes ao mesmo tempo.

Com efeito, o texto do projeto de lei cria expressamente obrigação para o Município, no tocante à prestação de serviço público, ao dispor no parágrafo único do Art. 1º que: **“É de responsabilidade do Poder executivo municipal e passa a ser gratuito o transporte a todos os estudantes de Viçosa do Ceará/CE regularmente matriculados em cursos superiores e profissionalizantes devidamente autorizados pelo Ministério da Educação, localizados em municípios de até 160 (cento e sessenta) quilômetros de distância de Viçosa do Ceará/CE, incluindo municípios de outros estados da Federação, nos termos do caput do Art. 22 do Ato**

Depilto

das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município.”

É possível identificar claramente a atecnia legislativa na construção do texto do projeto de lei em comento, uma vez que ao passo que a redação da ementa objetiva a regulamentação de dispositivos legais, o corpo do texto no dispositivo (paragrafo único do Art. 1º), cria em verdade mais uma obrigação para o ente municipal, não tendo nenhum conteúdo de regulamentação, o que faz surgir a inconstitucionalidade da norma.

Não há, por lógico, coerência tampouco congruência entre aquilo que fora ementado do texto do PL nº 004/2022 e o corpo do texto normativo no autógrafo em análise. Atecnia legislativa que não obstante não torne inválido o texto do referido normativo o torna no mínimo desarranjado.

Não obstante, o conteúdo material do texto do PL aprovado é clara e indubitavelmente inconstitucional.

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA

O texto aprovado pelos doutos legisladores municipais trata-se de matéria afeta unicamente aos atos de gestão do Poder Executivo Municipal, cujo conteúdo não pode, sob condição alguma, ser usurpado pelo Poder Legislativo, sob pena de violação à norma da separação dos poderes, instituto esse que recebe guarida constitucional no seu Art. 2º, *in verbis*:

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

O PL nº 004/2022, é de iniciativa legislativa, o que inarredavelmente viola o princípio da separação e prncialmente da harmonia entre os poderes.

A função precípua do Poder Executivo é administrar, função essa que se materializa em atos de planejamento, estratégia, direção e execução de atividades

inerentes ao Serviço Público. Nesse diapasão não pode o Poder Legislativo (ainda que louvável seja o escopo), usurpar essa atribuição, criando obrigação para o Município ao tornar obrigatória e principalmente, quando traz em seu texto que o serviço (transporte de alunos), seja gratuito.

Sobre a temática em comento, imperioso rememorar o ensinamento do laureado 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”. Sintetiza, ademais, que “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” (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

A matéria objeto do projeto de lei aprovado pela Egrégia Câmara Municipal de Viçosa do Ceará está inserida naquilo que a doutrina administrativista batiza de “reserva de administração”, instituto esse presente em vários textos normativos, inclusive na Lei Orgânica do Município de Viçosa do Ceará, especialmente em seu



Art. 49, que dispõe sobre a competência exclusiva do Prefeito para dispor sobre as matérias ali elencadas.

Ao criar a obrigatoriedade do poder executivo municipal em fornecer o transporte dos estudantes do ensino superior (graduação convencional e profissionalizante), e principalmente determinar a gratuidade do serviço, o Poder Legislativo invade a esfera de atuação do Poder Executivo Municipal, criando obrigações que cabem a esfera executiva de comando.

Nesse sentido, aponta a jurisprudência,

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.061, DE 13-3-2020, DO MUNICÍPIO DE OSASCO, DE AUTORIA DE VEREADOR, QUE 'DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE CASINHAS, BEBEDOUROS E COMEDOUROS PARA CÃES NAS PRAÇAS E ÁREAS DE LAZER DO MUNICÍPIO DE OSASCO'– INCOMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. 1. Inconstitucionalidade material. Serviço público. Organização e funcionamento de espaço público. Atividade legislativa cria obrigações, delimita a forma e o modo de agir da Administração Pública e determina a prática de atos administrativos materiais. Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, a', da CE/89. 2. Ação julgada procedente."

(TJ-SP - ADI: 20297248320218260000 SP 2029724-83.2021.8.26.0000, Relator: Carlos Bueno, Data de Julgamento: 15/09/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 23/09/2021)

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. LEI 19.939/2019, DO ESTADO



**DO PARANÁ. OBRIGAÇÃO DAS EMPRESAS
CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS DE REALIZAR O
RESGATE E A ASSISTÊNCIA VETERINÁRIAS DE
EMERGÊNCIA DE ANIMAIS ACIDENTADOS. LEI DE
INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE.
EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS
CELEBRADOS PELO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA
SUJEITA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. PRINCÍPIO DA
SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO.**

1. O Juízo de origem não analisou a questão acerca da suspensão dos efeitos da Lei Estadual 19.939/2019, antes de sua vigência, não tendo sido esgotados todos os mecanismos ordinários de discussão, INEXISTINDO, portanto, o NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO, que pressupõe o debate e a decisão prévios sobre o tema jurígeno constitucional versado no recurso. Incidência das Súmulas 282 (É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada) e 356 (O ponto omissivo da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento), ambas desta CORTE SUPREMA. 2. A Lei Estadual 19.939/2019, do Estado do Paraná, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre “a obrigação das empresas concessionárias de rodovias em atividade no Estado do Paraná de realizar o resgate e a assistência veterinária de emergência de animais acidentados nas rodovias e estradas por elas administradas, e dá outras providências”, adentrou em matéria sujeita à reserva da Administração, uma vez que se imiscuiu nos aspectos atinentes a contratos administrativos celebrados com as concessionárias de rodovias estaduais. 3. A lei estadual

Dejildo

impugnada também interfere indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o Poder Executivo concedente e as empresas concessionárias, ferindo, assim, o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal. 4. Agravo Interno a que se nega provimento.

(STF - ARE: 1349609 PR 0003303-06.2020.8.16.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 14/02/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 18/02/2022)

Diante desse cenário, não resta nenhuma dúvida jurídica de que o Poder Legislativo Municipal usurpou matéria afeta à reserva da Administração, violando com isso o princípio da separação e harmonia entre os poderes.

III – DA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM A CORRESPONDENTE FONTE DE FINANCIAMENTO E SUA CONSEQUENTE INCONSTITUCIONALIDADE

O Art. 3º do projeto de lei em comento traz somente disposição genérica sobre a fonte de financiamento do serviço público que preconiza a gratuidade que, “As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário”.

Ao inovar na ordem jurídica, o Poder Legislativo Municipal que através do PL nº 004/2022, instituiu programa de transporte aos estudantes do ensino superior do município e por conseguinte definiu esse serviço como gratuito e não indicou de maneira clara e precisa a devida fonte de custeio da execução da medida, o projeto causa sensível violação a responsabilidade fiscal que deve ter os membros do Poder na condução da coisa pública.

A inovação trazida pelo PL nº 004/2022 demanda da Administração Pública uma considerável quantia financeira e necessariamente reclama um estudo mais detalhado sobre os impactos financeiros e orçamentários da providência, uma vez que o atendimento do transporte gratuito intermunicipal para uma quantidade expressiva de alunos o presente PL nº 004/2022, não cuidou das balizas financeiras para sua execução. A ausência desse detalhamento financeiro e orçamentário impede o Poder Executivo de cumprir aquilo que preconiza o texto do PL em comento.

Sobre o tema imperioso colacionar o trecho de recente julgado do Supremo Tribunal Federal,

“Processo legislativo e iniciativa reservada das leis — 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" (Vide ADI 2.364, relator ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018).

Ainda nesse contexto é a jurisprudência,

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. EXPEDIÇÃO DE REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR. APLICAÇÃO. LEI DISTRITAL N. 6.618/2020. IMPOSSIBILIDADE. AUMENTO NO TETO CORRESPONDENTE A OBRIGAÇÃO DE PEQUENO VALOR. CRIAÇÃO DE DESPESA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DECLARAÇÃO INCIDENTAL. POSSIBILIDADE. 1.

O ordenamento jurídico brasileiro permite que qualquer órgão do Poder Judiciário efetue o controle incidental da constitucionalidade de norma imprescindível e prejudicial à solução da lide. Nessa hipótese, a declaração de inconstitucionalidade é parte da fundamentação da decisão, razão pela qual a sua eficácia limita-se às partes do processo. **2. O aumento no teto correspondente a obrigação de pequeno valor, independentemente de precatório, resulta em nítida criação de despesa, razão pela qual sua iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. A Lei Distrital n. 6.618/2020 invadiu matéria cuja iniciativa de lei é privativa do Governador do Distrito Federal, razão pela qual deve ser mantida a decisão que declarou incidentalmente a sua inconstitucionalidade. 4. Agravo de instrumento desprovido.**

(TJ-DF 07460264820208070000 DF 0746026-48.2020.8.07.0000, Relator: HECTOR VALVERDE, Data de Julgamento: 17/03/2021, 5ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE: 29/03/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada.)

Diante de todo o arcabouço doutrinário, legal e jurisprudencial, resta claro que o Poder Legislativo Municipal quando da inovação no ordenamento jurídico

Depilho

municipal através da edição do PL nº 004/2022, o referido normativo invadiu a esfera de competência do Poder Executivo Municipal, o vício de iniciativa torna inconstitucional o referido texto normativo.

IV – CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, ofereço VETO TOTAL ao PL nº 004/2022, aprovado pela Câmara Municipal de Viçosa do Ceará/CE, por violação frontal aos ditames do Art. 2º da Constituição Federal de 1988 e legislação correlata.

Externando nossos protestos de consideração e respeito, subscrevemo-nos, atenciosamente,


Francisco João Cardoso Filho
PREFEITO