Ofício nº:1434/GP/2022

ASSUNTO ENCAMINHA **VETO AO AUTÓGRAFO DE LEI Nº 836/202**

A SUA EXCELÊNCIA O SENHOR

CARLOS ANTONIO DE LIMA

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL - RJ.

PREZADO PRESIDENTE,

Senhores Vereadores:

Em conformidade com o disposto no art. 51, § 1º, da Lei Orgânica do Município, apresento VETO TOTAL ao Autógrafo de Lei nº 836/2022, de autoria do Vereador ELIAS VARGAS DE OLIVEIRA que "DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE NO ENSINO FORMAL A OFERTA DE ATIVIDADES EDUCATIVAS RELACIONADOS, CIDADANIA, ÉTICA E EDUCAÇÃO FAMILIAR A SEREM DESENVOLVIDAS NAS INSTITUIÇÕES DA REDE PÚBLICA ESTADUAL NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.".

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Em que pese a louvável iniciativa dos vereadores autores do Autógrafo de Lei em pauta, apresentamos VETO TOTAL ao referido Autógrafo de Lei, conclui-se que existe

Autenticar documento em https://spl.cmportoreal.rj.gov.br/autenticidade
com identificador 3390320038003003900500400 Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.
Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

impedimento legal para a sua aprovação, tendo em vista que derivou de iniciativa parlamentar, ao imiscuir-se na organização administrativa e atribuições dos órgãos da administração pública municipal, gerando, ainda, despesas ao Poder Executivo, violando o princípio constitucional da separação dos poderes.

Em sendo assim, o Poder Legislativo, por iniciativa de parlamentar, ao atribuir competências aos órgãos da administração pública, criando dessa forma a necessidade de reestruturação de serviços, e também de pessoal, bem como gerando despesas, opõe óbice à organização administrativa dos órgãos da administração pública municipal, uma vez que desconsiderou o disposto na Lei Orgânica do Município *(em simetria com o art. 61, §1°, II, "da Constituição Federal.*

Hely Lopes Meirelles, com propriedade, afirma (1996, p. 430)[1]:

> (...) Leis de iniciativa da Câmara, ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1°, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração**

Autenticar documento em https://spf.cmportoreal.rj.gov.br/autenticidade
com o identificador 3390032003300370033003500350052004100 3a0 digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.
ICP Brasil

Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

Com efeito, na estrutura federativa brasileira, Estados e Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para se organizarem. Impõe-se a eles, por simetria, observarem os princípios e regras gerais de pré-organização definidas na Constituição Estadual (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Municípios) e na Constituição Federal (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Estados), HORTA, Ricardo Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro. In*: RDP 88/5.

Nesse sentido, sobreleva-se como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais *(Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, respectivamente)* àquelas relativas ao processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada. O E. STF, inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

"(...) A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização

Autenticar documento em https://spl.cmportoreal.rj.gov.br/autenticidade
com o identificador 3390032003300330033003500350052004100 3, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.
Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)" (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008)

"(...) Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. (...) [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] = RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012.

"(...) É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. (...) [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.] = AI

Autenticar documento em https://spl.cmportoreal.rj.gov.br/autenticidade
com o identificador 3390032003300300390050064005200410053003a00 assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.
Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012

A Lei Orgânica do Município de Porto Real, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. §1° do artigo 62, as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos, ou aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores da administração direta, autárquica ou fundacional;

b) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

c) o Plano Plurianual de Investimentos, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento anual;

Quaisquer atos de interferência do Poder Legislativo sobre tal matéria contaminará o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal.

Calha trazer à tona, nesse contexto, as sempre atuais lições de Hely Lopes Meirelles[3] (1993, p. 438/439):

> "A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que

Autenticar documento em https://spl.cmportoreal.rj.gov.br/autenticidade
com o identificador 3390032003300370039003500360052003100 3, conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.
Autenticado digitalmente em 2021-12-01 00:00:00 -03'00'
Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2°).

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental."

Autenticar documento em https://spl.cmportoreal.rj.gov.br/autenticidade
com o identificador 3390320338003000390050050050410 0, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.
Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

Verifica-se que o Poder Legislativo Municipal está, no caso concreto, determinando ao Poder Executivo a prática de ato puramente administrativo, com a obrigação NO ENSINO FORMAL A OFERTA DE ATIVIDADES EDUCATIVAS RELACIONADOS, CIDADANIA, ÉTICA E EDUCAÇÃO FAMILIAR A SEREM DESENVOLVIDAS NAS INSTITUIÇÕES DA REDE PÚBLICA ESTADUAL NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, com o que interfere na área de atuação exclusiva do chefe do Poder Executivo e, dessa forma, violando o princípio da harmonia e independência entre os referidos Poderes.

Ademais, tal previsão consta expressamente em nossa Carta Magna, senão vejamos:

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

Ao dispor sobre a **OBRIGATORIEDADE** NO ENSINO FORMAL A OFERTA DE ATIVIDADES EDUCATIVAS RELACIONADOS, CIDADANIA, ÉTICA E EDUCAÇÃO FAMILIAR A SEREM DESENVOLVIDAS NAS INSTITUIÇÕES DA REDE PÚBLICA ESTADUAL NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, cercando o Poder Executivo com deveres e responsabilidades, está o legislador municipal exercendo atividade tipicamente administrativa, além de criar despesas, a qual deve, por isso, ser operacionalizada somente pelo chefe do Executivo.

Além do acima relatado, o legislador municipal **autorizou** o Poder Executivo a celebrar convênios entre a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Turismo e a Policia Militar e civil, a Defensoria Pública, o Ministério

Autenticar documento em https://spl.cmportoreal.rj.gov.br/autenticidade
com o identificador 3390032003300300390095005, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

Público com vistas a utilização de seu quadro técnico de servidores.

Também importante destacar que ao determinar que o Poder Executivo deverá regulamentar a lei no prazo de 90 (noventa) dias, o Poder Legislativo Municipal efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes, inscrito na Constituição Federal. Há de se reconhecer, então, que, também neste ponto específico, há vício de iniciativa a inquinar de inconstitucionalidade formal do dispositivo legal.

Portanto, urge destacar que a norma está eivada de vício formal a ensejar sua inconstitucionalidade, por se tratar, essencialmente, de uma lei inconstitucional, o que corrobora o veto do Projeto de Lei em sua integralidade.

O Poder Legislativo está, portanto, criando um dever, determinando uma série de obrigações a outro Poder, no caso o Executivo, sem amparo em dispositivo constitucional, motivo pelo qual, reitera-se, está desvirtuando o princípio constitucional da independência e separação dos poderes, anteriormente mencionado.

Medidas como essa, contudo, **podem ser indicadas pelo Poder Legislativo ao Executivo** *adjuvandi causa*, ou seja, a título de colaboração, por entender que em determinado ato reside interesse público, como incessantemente o Poder Executivo vem referindo em vetos já acolhidos.

Autenticar documento em https://spl.portoreal.rj.gov.br/autenticidade
com o identificador 3190032003300320030005005400520041003 Assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira -
ICP - Brasil.

No Projeto de Lei em questão, a referida inconstitucionalidade, como explicitado, repousa no **vício de iniciativa**, por interferir na estrutura, organização e funcionamento dos órgãos, criando despesas para a Administração Pública do Município, tornando inviável que seja sancionado pelo Poder Executivo, pois deixa de observar a legislação vigente, bem como fere princípios importantes da administração pública.

O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul tem apresentado julgado nesse sentido, senão vejamos:

> Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**. LEI 3.081/2017. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI QUE AUTORIZA O RECEBIMENTO DE DÉBITOS FISCAIS ATRAVÉS DE CARTÃO DE DÉBITO OU CRÉDITO. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES.** É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que autoriza o Executivo a receber pagamento dos contribuintes, impostos, taxas, contribuição de melhoria e dívida ativa de natureza tributária e não tributária, através de cartão de crédito ou cartão de débito, porque interfere na organização administrativa. **Descabe ao Poder Legislativo estabelecer as formas como se dará recebimento de pagamentos de dívidas fiscais, exigindo**

Autenticar documento em https://spl.portoreal.rj.gov.br/autenticidade
com identificador 3390320380030039005005405200410 assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

reorganização da administração para que passe a aceitar o recolhimento através de outros meios. **Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.** A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. **Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que incorre também em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70076374206, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado **em 23/04/2018) (grifamos)**

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** LEI N° 3.027, DE 11 JULHO DE 2017. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. **LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA. MATÉRIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO.** A ação direta de inconstitucionalidade visa à retirada do ordenamento jurídico da Lei n° 3.027, 11 de julho

Autenticar documento em https://spl.cmportoreal.rj.gov.br/autenticidade
com identificador 3390320338033003900500540050000100 Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.
Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

de 2017, do Município de Novo Hamburgo que "dispõe sobre a criação das Calçadas Ecológicas e dá outras providências", por ofensa às Constituições Estadual e Federal. O Poder Legislativo do Município de Novo Hamburgo editou norma estranha à sua iniciativa legislativa, uma vez que acrescentou nova regulamentação aos calçamentos no Município. Vício formal. **A Câmara ao legislar sobre matéria de cunho administrativo invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo, tendo em vista que a norma objeto da ação direta de inconstitucionalidade teve origem em Projeto de Lei de iniciativa parlamentar. A iniciativa de lei para a organização destes serviços e de seu procedimento cabe ao Chefe do Executivo, conforme dispõe o artigo 60, II, "d" e 82, III e VII, da Constituição Estadual, não havendo espaço para iniciativa legislativa.** Vício material pelo conseqüente desconto no IPTU no exercício seguinte da construção da calçada ecológica. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70074889304, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em **23/01/2018) (grifamos)**

Diante dos apontamentos acima alinhados, o Autógrafo de Lei não pode ser sancionado, vez que, em assim sendo, estar-se-á legislando sob a égide da ilegalidade, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade formal.

Autenticar documento em https://spl.cmportoreal.rj.gov.br/autenticidade
com identificador 3390320338033003390050050000100 Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.
Autenticado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

Portanto, considerando os argumentos supra, o Prefeito Municipal de Porto Real-RJ, opõe veto total ao autógrafo de lei n°836 de 24 de outubro de 2022.

Sendo o que se apresenta para o momento, aproveitamos o ensejo para reiterar-lhe votos de estima e consideração.

Porto Real, 23 de novembro de 2022

ALEXANDRE AUGUSTUS SERFIOTIS

PREFEITO

Autenticar documento em https://spl.cmportoreal.rj.gov.br/autenticidade
com identificador 3390320038003000390050050050410030 gerado em 24/11/2022 14:12:21
Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.