

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO  
GABINETE DO PREFEITO

---

Ofício nº 822-03/2019 – GAP

Lajeado, 24 de outubro de 2019.

Exma. Sra.  
**ARILENE MARIA DALMORO**  
Presidente da Câmara de Vereadores  
**LAJEADO/RS**

Assunto: Encaminha Veto Parcial ao Projeto de Lei CM nº 046-03/2019.

Senhora Presidente:

Na oportunidade em que a saúdo, informo que decidi VETAR os §§ 2º e 3º do Art. 5º do Projeto de Lei CM nº 046-03/2019, que “Altera dispositivos nos parágrafos do art. 5º da Lei Municipal nº 8.136, de 15 de abril de 2009”.

Atenciosamente,

Marcelo Caumo,  
Prefeito Municipal.

## MENSAGEM DE VETO

Senhora Presidente:

Cumpre-me comunicar-lhe, em consonância ao disposto no § 1º do art. 90 da Lei Orgânica do Município, que o Projeto de Lei CM nº 046-03/2019, que “Altera dispositivos nos parágrafos do art. 5º da Lei Municipal nº 8.136, de 15 de abril de 2009”. foi VETADO PARCIALMENTE, por inconstitucionalidade.

### DAS RAZÕES DO VETO

A proposição de iniciativa do Poder Legislativo visa “Altera dispositivos nos parágrafos do art. 5º da Lei Municipal nº 8.136, de 15 de abril de 2009”.

A redação dos parágrafos vetados assim expõe:

“Art. 5º ....

§ 1º .....

§ 2º As mercadorias perecíveis, quando não reclamadas dentro de 24 (vinte e quatro) horas serão doadas a estabelecimentos de assistência social e/ou secretaria de educação, mediante recibo comprobatório à disposição do interessado, sem prejuízo da multa aplicada, com elaboração de laudo técnico emitido por órgão competente garantindo a qualidade dos produtos sem causar prejuízo à saúde e segurança física dos favorecidos, dos que recebem donativos.

§ 3º No caso de mercadorias não perecíveis e passíveis de uso por terceiros, decorridos 10 (dez) dias da apreensão, sem que haja pagamento ou contestação, a coisa apreendida será doada para a assistência social do município, secretaria da educação, secretaria da cultura esporte e lazer ou para órgãos da segurança pública, com elaboração de laudo técnico emitido por órgão competente garantindo a qualidade dos produtos sem causar prejuízo à saúde e segurança física dos favorecidos, dos que recebem os donativos.”

Ocorre, que os mesmos mostram-se inconstitucionais, senão vejamos:

O Poder Legislativo de Lajeado, ao aprovar o projeto de lei citado

dispôs sobre matéria de iniciativa reservada do Prefeito Municipal, incorreu em flagrante afronta aos art. 8º; art. 10 e art. 60, II, letra “b”, c/c os art. 82, inciso III, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Impõe-se ressaltar que o sistema de freios e contrapesos é que estabelece o equilíbrio entre os Poderes no Estado de Direito. Contudo, a limitação à independência de cada um deles, em razão desse sistema, não pode chegar ao ponto de causar obstáculos à realização plena das tarefas estatais, posto que cada qual tem suas atribuições previstas constitucionalmente.

Nesse diapasão, necessário observar que o princípio federativo, estabelecido no artigo 1º da Constituição Federal e os seus artigos 18, 29 e 34, VII, “c”, alçaram a autonomia municipal à categoria de princípio constitucional sensível, sendo corolário deste as normas de competência, também consideradas como princípio constitucional estabelecido de observância obrigatória pelos Estados e Municípios.

A propósito da autonomia municipal, o doutrinador ALEXANDRE DE MORAIS assevera:

“A Constituição Federal consagrou o município como entidade indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal”.

Ressalta Paulo Bonavides:

“não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988.”

“A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

Dessa forma, o município auto-organiza-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de lei municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-Prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, autoadministra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.”

Na esteira dos princípios constitucionais citados, também a Constituição do Estado assim preconiza:

Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.

Assim, no exercício dessa autonomia constitucional, está o Município equiparado aos demais entes da federação, inclusive, quanto às atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo, que em tudo devem ser identificadas com as do Presidente da República e Governadores, mormente quanto ao início do processo legislativo de algumas Leis, que pela sua natureza são de iniciativa reservada ou exclusiva destas autoridades.

O Projeto de Lei CM nº 046-03/2019, de iniciativa do Poder Legislativo, cria para o Poder Executivo a obrigatoriedade de realização e elaboração de laudo técnico emitido por órgão competente garantindo a qualidade dos produtos

A questão em análise diz respeito à possibilidade de a Câmara Municipal ter iniciativa em processos legislativos que disponham sobre a estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

A Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, estabelece as matérias em que a iniciativa do processo legislativo é privativa do Presidente da República, sendo tal disciplina de observância obrigatória pelos Estados, no âmbito das respectivas Constituições Estaduais.

Assim dispõe a Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Quanto às matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul assim dispõe:

Art. 60 – São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II – disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82 – Compete ao Governador, privativamente:

II – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

Considerando os princípios da simetria estrutural, da legalidade e da reserva legal, mantém-se a exclusividade da iniciativa das matérias a nível municipal, nos termos do artigo 8º da Constituição Estadual, que prescreve:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

De tudo, constata-se que o projeto de lei impugnada padece de vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que deixa evidente a indevida ingerência do Poder Legislativo ao espectro de atuação do Poder Executivo, na medida em que dispõe sobre as atribuições de órgãos na administração pública municipal.

Necessária, por conseguinte, é a conclusão de que o Projeto de Lei CM 046-03/2019 positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes (art. 10 da Constituição Estadual). Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

HELY LOPES MEIRELLES leciona sobre a questão:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação ou aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

Nessa linha de entendimento, o sempre lembrado mestre continua seus ensinamentos:

“As regras gerais que veiculam os princípios de processo legislativo são impositivas para as três esferas de governo. A legislação local não pode restringi-las nem ampliá-las. São dispositivos inarredáveis, considerados de importância primordial para a regência das relações harmônicas e independentes dos Poderes. Dizem respeito à própria configuração do Estado, em seu modelo de organização política, retraçado pela nova ordem constitucional. Dele, o Município, como integrante da Federação não pode se afastar.

O art. 29, caput, da CF dispõe que o Município reger-se-á por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição, entre os quais se alinha o do processo legislativo.

Assim, cabe à Câmara de Vereadores, ao elaborar a lei orgânica local, definir disposições relativas ao processo legislativo, podendo adequar prazos e outras especificidades à tramitação de seus projetos, visando a atender às peculiaridades regionais e locais: mas não poderá relegar os princípios, os atos e as fases do processo legislativo tal como constitucionalmente expressados, sob pena de inconstitucionalidade.”

O Supremo Tribunal Federal a respeito da inconstitucionalidade por usurpação de iniciativa reservada do processo legislativo, assim decidiu:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Estadual, de iniciativa parlamentar, que intervém no regime jurídico de servidores públicos vinculados ao poder executivo – Usurpação do poder de iniciativa reservado ao Governador do Estado – Inconstitucionalidade – Conteúdo material do diploma legislativo impugnado (Lei n.º. 6.161/2000, art. 70) que torna sem efeito atos administrativos editados pelo Governador do Estado – Impossibilidade- Ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração – Medida cautelar deferida, com eficácia ex tunc. Processo legislativo e iniciativa reservada das leis.

- O desrespeito à cláusula de iniciativa reservada das leis, em qualquer hipóteses taxativamente previstas no texto da Carta Política, traduz situação configuradora de inconstitucionalidade formal, insuscetível de produzir qualquer consequência válida de ordem jurídica. A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte. - (...)”.

Logo, a lei atacada possui inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, tendo em vista a origem partir da Câmara de Vereadores Municipal enquanto que a Carta de São Pedro atribui ao Prefeito Municipal a iniciativa privativa de projeto que disponha sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública., a teor do art. 60, II, alínea “d”, em

aplicação ao princípio da simetria.

## **AUMENTO DE DESPESAS AO EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

Não obstante o vício já destacado, o Projeto de Lei CM nº 46-03/2019 também padece do vício da inconstitucionalidade material, quando determina que o Executivo realize laudos técnicos periciais sobre os produtos apreendidos. A norma atacada desrespeita a independência dos poderes e origina, de forma reflexa, aumento de despesa para as contas públicas. Entretanto, tal aumento não está previamente definido no orçamento municipal.

A invasão de competência privativa de um Poder pelo outro, afronta o princípio da harmonia e independência dos Poderes, previsto no artigo 10º da Constituição do Estado, que preceitua *verbis*:

*Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

Há, no caso, interferência do Poder Legislativo na organização do Poder executivo, determinando que se exija o laudo, acarretando despesas não previstas pela Lei Orçamentária, ou mesmo a realocação de recursos acaso levada a cabo.

É descabido o mandamento da Poder Legislativo sobre a organização do Poder Executivo e sobre a legislação aplicada aos serviços públicos municipais.

O objeto atacado reclama a iniciativa do Chefe do Poder Executivo, não apenas por gerar despesas extras, mas também por dispor sobre organização da Administração Municipal.

Por sua vez, o artigo 167, inciso I, da Constituição Federal, secundado, em nível estadual, pelo artigo 154, incisos I e II, da Constituição Estadual é claro ao estabelecer que “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.”

Nessa senda, disciplina o artigo 149, também da Carta Estadual:

Art. 149 – A receita e as despesas públicas obedecerão as seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

- I – do plano plurianual;
- II – de diretrizes orçamentárias;
- III – dos orçamentos anuais.

No caso em epígrafe, a manutenção do ato normativo implica evidente aumento da despesa pública. Isso porque a norma impugnada não restou acompanhada de prévia dotação orçamentária, ou de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

Em nível de percepção reflexa, há de ter-se em conta que as leis de natureza orçamentária são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 149, incisos I a III, da CE). Portanto, mesmo nos casos em que o Poder Legislativo detém legitimidade concorrente para deflagrar o processo de elaboração desta ou daquela matéria de interesse público, vem sendo entendido que tal legitimidade não lhe autoriza a aprovação de regras novas que possam afetar as finanças da União, dos Estados ou dos Municípios, importando em diminuição da receita, sob pena de ser conferido àquele Poder a possibilidade de inviabilizar a Administração Pública pelo desequilíbrio orçamentário.

Ademais, a matéria posta em discussão, concernente à possibilidade do Poder Legislativo editar leis que disponham sobre a criação de atribuições às secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal, está há muito

superada, como já se pronunciou o Tribunal Pleno do TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI NO. 1.126/08, DO MUNICÍPIO DE PICADA CAFÉ. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESA SEM A DEVIDA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO EXECUTIVO. VÍCIO CONSTITUCIONAL MATERIAL. FLAGRANTE VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028873792, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 31/08/2009)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESAS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES. VEDAÇÃO. OFENSA A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. Vedada a edição de lei que cria atribuições a órgãos da administração, em ofensa aos artigos 8.º e 82, VII, da Constituição Estadual, a evidenciar inconstitucionalidade formal. Além disso, o aumento de despesas públicas, sem a devida previsão orçamentária, viola o artigo 154, I, da Constituição Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028063477, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 08/06/2009)

Desse modo, o Projeto de Lei CM 046-03/2019, por tratar de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ofendeu os artigos 8º, 10, 60, II, “d”, e 82, II e VII, todos da Constituição Estadual (vício formal), além de trazer despesa indevida ao Poder Executivo, em afronta ao art. 149, incisos I a III, da Constituição Estadual (vício material), reporta a inafastável inconstitucionalidade.

Diante das razões citadas, informo que **VETEI PARCIALMENTE, atacando o § 2º e §3º do Projeto de Lei CM nº 046-03/2019, em razão de sua**

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO  
GABINETE DO PREFEITO

---

**inconstitucionalidade formal e material, o que fiz com fulcro no § 1º do art. 90 da Lei Orgânica do Município.**

Lajeado, 24 de outubro de 2019.

Marcelo Caumo,  
Prefeito Municipal.