



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAMOGI

MENSAGEM DE VETO N.: 001/2014

Ref.: Projeto de Lei Municipal n. 017/2014.

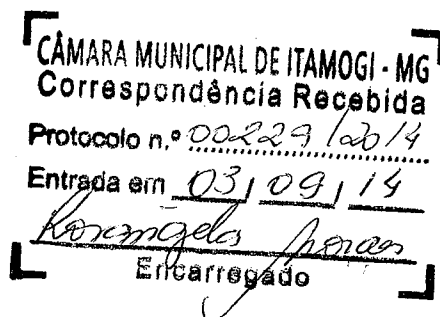
Itamogi, 02 de Setembro de 2.014

Exmo. Sr.:

OILSON ROSA PEREIRA

DD. Presidente da Câmara Municipal de

Itamogi/MG.



Exmo. Sr. Presidente:

Ao cumprimentá-lo cordialmente, comunico a V. Exa. que, no uso das prerrogativas conferidas pelo **Art. 58, "caput"**, da **Lei Orgânica Municipal**, decidi **VETAR, EM SUA TOTALIDADE**, o **Projeto de Lei n. 017/2014**, de 22 de Agosto de 2.014, de autoria do nobre Edil **JOÃO ALBERTO FILHO**, por meio do qual seria criado, no âmbito municipal, o **"Programa de Prevenção de Acidentes com Idosos e Orientações de Primeiros Socorros"**.

Em que pese a louvável iniciativa legislativa, e apesar do interesse do Município em acolhê-la, do ponto de vista jurídico-formal o Projeto de Lei deve ser vetado. *[assinatura]*



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAMOGI

Com efeito, a legítima deflagração do 'processo legislativo' pressupõe a observância das normas constitucionais e legais que o regem. Assim, o processo legislativo, composto de fases tal como o processo judicial, exige, para que possa ser instaurado validamente, o preenchimento de uma condição inafastável: a legitimidade, ou, se se preferir, **CAPACIDADE DE INICIATIVA**.

'Iniciativa', conforme ensinanças sempre precisas e oportunas do inolvidável **HELY LOPES MEIRELLES**¹:

"é o impulso original da Lei, que se faz através do Projeto. Iniciativa geral é que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao Prefeito ou, ainda, à população; iniciativa reserva ou privativa é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o prefeito, seja a Câmara. A iniciativa reserva pode ainda ser discricionária ou vinculada: é discricionária quando o seu titular pode usá-la em qualquer tempo; é vinculada quando há um prazo para o seu exercício, como ocorre com o Projeto da Lei Orçamentária".

No mesmo diapasão, leciona **NELSON NERY COSTA**² que:

"A iniciativa consiste na propositura de um Projeto de Lei, que tanto pode ser dos vereadores, do prefeito ou dos cidadãos, sendo que algumas matérias são do INTERESSE EXCLUSIVO DO EXECUTIVO, como no caso da criação de cargos ou de órgãos públicos."

Assim, a iniciativa da Lei é o primeiro ato do processo legislativo, ou melhor, o ato que o instaura.

¹ DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO – 8ª Edição, Atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Police Monteiro e Célia Marisa Prendes – Malheiros Editores – São Paulo – 1996 – p. 472.

² DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO – 4ª Edição – Rio de Janeiro – Forense – 2010 – p. 159.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAMOGI

Quem atribui a 'iniciativa' a esta ou àquela autoridade são a Constituição Federal, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios, estas duas últimas normalmente de maneira similar à primeira em razão do '**PRINCÍPIO DA SIMETRIA**'.

Consoante dispõe o **Art. 53, Incisos III e IV**, da nossa **Lei Orgânica Municipal**:

"Art. 53 – São de iniciativa privativa do Prefeito as Leis que disponham sobre:

(...)

III – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;"
(grifei);

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal;

Por aí se vê que a propositura de Projetos de Lei que versem sobre a criação de órgãos e dos cargos públicos necessários ao seu funcionamento é de **iniciativa privativa** do Chefe do Poder Executivo local, assim como o cometimento ou alteração das atribuições daquelas unidades administrativas.

Observe-se, antes de prosseguirmos, que o **Projeto de Lei nº 017/2014** pretende impor ao Município a adoção de política pública, o que, por si só, já o contamina com a pecha da inconstitucionalidade/ilegalidade por violação ao Princípio da Separação, Independência e Harmonia das Funções Estatais, ao mesmo tempo em que interfere na organização administrativa da Municipalidade (**Art. 53, Inciso III, LOM**), amplia as atribuições da Secretaria Municipal de Saúde (o que encontra óbice no **Inciso IV do Art. 53 da LOM**), além de importar no aumento de despesas sem a indicação das correlatas fontes de custeio.

Portanto, ainda que os **Incisos III e IV do Art. 53 da Lei Orgânica Municipal** não apresentassem a redação que apresentam, ainda assim o **Projeto de Lei**




PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAMOGI

n. 017/2014 continuaria sendo formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, na medida em que a nossa ordem jurídico-constitucional, mesmo nas hipóteses de 'iniciativa concorrente', veda ao Legislativo a propositura de Projeto de Lei que preveja aumento de despesa ao Poder Executivo.

O que se acabou de afirmar pode ser facilmente compreendido se tivermos em linha de conta que, competindo ao Prefeito Municipal administrar a Cidade e as finanças públicas, somente ele reúne condições de saber se a Municipalidade dispõe dos recursos financeiros necessários à adoção de uma nova política pública. Aliás, é justamente por tal razão que todo Projeto de Lei que preveja aumento de despesa deve indicar os recursos que irão atendê-las, bem como as rubricas orçamentárias correspondentes. Também pela mesma razão, o aumento de despesa ou a redução de receita deve estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias e/ou, conforme a hipótese, na Lei Orçamentária Anual, sob pena de inviabilidade jurídica do Projeto de Lei que as preveja.

A tarefa de elaborar as políticas públicas - e sem querer reduzir a importância proeminente do Poder Legislativo, que participará da elaboração das políticas públicas mediante constante diálogo com o Poder Executivo, inclusive aprovando os respectivos projetos de lei - constitui opção legislativa própria do Poder Executivo, no que interferem juízos de conveniência e oportunidade, notadamente no que diz respeito à eleição daquelas necessidades públicas mais urgentes, cujo atendimento, muitas vezes, importa a criação ou alteração de órgãos e suas correlatas atribuições.

Os recursos públicos, conforme é de vulgar sabença, são limitados. Se uma política pública tiver o condão de provocar o aumento de despesas, somente ao Poder Executivo compete eleger as necessidades públicas que, a seu juízo, são prioritárias, ou seja, aqueles que deverão ser atendidas com precedência em relação às demais.

Tanto a assertiva é verdadeira, Exa., que não foi possível ao autor do **Projeto de Lei n. 017/2014** indicar os recursos orçamentários necessários à satisfação das despesas com a criação de um novo Programa Social. 



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAMOGI

Da mesma forma que o vereador não pode ficar hierarquicamente sujeito ao Prefeito Municipal, ele também não pode, sob pena de quebra do Princípio da Separação das Funções Estatais, promover, em nome do Legislativo, ingerência indevida no funcionamento administrativo de órgãos próprios do Poder Executivo, cuja criação e delineamento por meio de Lei são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, como é o caso, por exemplo, da Secretaria Municipal de Saúde e os seus respectivos órgãos de promoção social.

Refrise-se, então, que os Projetos de Lei sobre criação de órgãos administrativos, dos cargos necessários ao seu funcionamento e o cometimento de suas atribuições, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, assim como a implantação de novas políticas públicas, porque criá-los constitui **DECISÃO POLÍTICA** que somente a ele cabe tomar, pois é necessário avaliar se existem recursos financeiros e previsão orçamentária³ para atender as despesas necessárias à criação, instalação e funcionamento de um órgão.

Não se nega a importância do Projeto de Lei em comento, cuja iniciativa é realmente digna dos maiores encômios, mas é indisputavelmente importante, sob pena de inconstitucionalidade/legalidade, que a deflagração do processo legislativo para este fim se dê de conformidade com o previsto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, no que diz respeito à capacidade de iniciativa.

Até que gostaríamos de sancionar o Projeto de Lei ora em comento. O problema é que o vício de iniciativa é tão grave que nem mesmo eventual sanção do Projeto de Lei o supriria. É o que ensina **ALEXANDRE DE MORAES⁴**:

"Assim, supondo que um projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo tenha sido apresentado por um parlamentar, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, quando remetido à deliberação executiva, a eventual aquiescência do Presidente da República, por meio da sanção, estaria suprimindo o inicial vício formal de constitucionalidade?"

³ Perceba-se que a previsão de recursos orçamentários é uma coisa; outra, absolutamente distinta, é a existência desses recursos nos cofres públicos.

⁴ DIREITO CONSTITUCIONAL – 21ª Edição – São Paulo – Atlas – 2007 – p. 624.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAMOGI

Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação n. 890-GB, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação, pois como advertia MARCELO CAETANO:

“um projeto resultante de iniciativa inconstitucional sofre de um pecado original, que a sanção não tem a virtude de apagar, até porque, a par das razões jurídicas, militam os fortes motivos políticos que determinassem a exclusividade da iniciativa presidencial, cujo afastamento poderia conduzir a situações de intolerável pressão sobre o Executivo”.

Repita-se que, entretanto, que o Poder Executivo Municipal tem especial interesse na implantação de um Programa de Prevenção de Acidentes com Idosos e Orientações sobre Primeiros Socorros, tanto que, concomitantemente a este, estamos enviando a essa Casa Legislativa novo Projeto de Lei, o qual, uma vez aprovado de acordo com o Procedimento Legislativo delineado na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, e após sancionado, ingressará, sem máculas, no ordenamento jurídico.

Desta forma, forçosa a conclusão de que, em que pesem as nobres intenções do edil autor do **Projeto de Lei n. 017/2014**, a propositura legislativa original padece de vícios insanáveis, razão pela qual o veto ora formulado é mesmo a medida que se impõe.

Eis aí as razões do veto!

Vetado, portanto, em sua totalidade, pelas razões já expostas, o **Projeto de Lei Municipal n. 017/2014**.

Contudo, não podemos deixar passar em branco a oportunidade sem parabenizar, pela nobre iniciativa, o edil **JOÃO ALBERTO FILHO**, a quem pedimos redobradas escusas pela necessidade de vetar-se o **Projeto de Lei nº 017/2014**, e a quem deve ser creditada a novel idéia.

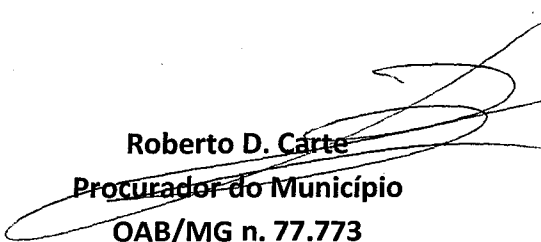


PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAMOGI

Colhemos o ensejo, também, para reiterar a V. Exa. e aos demais edis dessa Casa Legislativa os nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,


OSMAIR MARTINS
Prefeito Municipal


Roberto D. Carte
Procurador do Município
OAB/MG n. 77.773