



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Ofício nº: 89/2021 – GABPR/ASJU

Lagoa Santa, 09 de junho de 2021.

Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Lagoa Santa/MG,
Paulo Marcos Dolabella Lacerda Campos.

COPIA

Assunto: Veto ao Projeto de Lei nº 5.388/2021 que “*Institui o programa de fornecimento de absorventes higiênicos (PFAH) a estudantes de escolas públicas e mulheres de baixa renda e dá outras providências.*”

Exmo. Sr. Presidente,

O Prefeito Municipal de Lagoa Santa, Rogério César de Matos Avelar, nos termos do artigo 68, inciso VI, da Lei Orgânica do Município, **veta o Projeto de Lei nº 5.388/2021**, pelas razões a seguir expostas:

1) DAS RAZÕES DO VETO

O Projeto de Lei nº 5.388/2021, de iniciativa do Poder Executivo, institui o programa municipal para fornecimento de absorventes higiênicos às estudantes de escolas públicas e mulheres de baixa renda.

Em que pese a nobre intenção do Poder Executivo e a sua legítima consideração pela matéria, a proposição deve ser vetada com base na seguinte fundamentação:

1.1) DA INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Primeiramente, importante destacar que aos municípios a Constituição da República consagrou autonomia concedendo-lhes a capacidade de administrar, governar e legislar. Ao Poder Executivo foram outorgadas atribuições típicas da função administrativa como, por exemplo, aquelas afetas à sua organização e à atividade administrativas como é o caso de instituição de programas assistenciais. Já ao Poder Legislativo tem função fiscalizatória e legislativa.

Ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo como o em *voga*, como já exposto, é de competência privativa do Prefeito Municipal, pois é “o



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa¹”, tudo isso de acordo com o art. 61 da Constituição da República², art. 90, inciso XIV, da Constituição Estadual e art. 68, inciso XI, da Lei Orgânica Municipal.

A proposição instituindo um novo programa social, especificando seus objetivos, abrangência, requisitos a quem incumbirá sua gestão, criando obrigações para a Administração Municipal e atribuindo-lhe o ônus de dar amparo orçamentário e cumprimento do programa, sem considerar suas condições técnicas, materiais e financeiras, interfere na gestão municipal e na verificação das suas prioridades nas políticas públicas, não deixando margem para exercício do juízo de conveniência e oportunidade de implantação desse programa neste momento, constitui vício de inconstitucionalidade pela inobservância do princípio da separação dos Poderes.

A doutrina e a jurisprudência são uníssonas em dispor que os atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades são inerentes ao Executivo e por outro lado cabe ao Poder Legislativo a edição de leis:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. **Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado.** 2. **Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências.** 3. **Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes.** 4. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.**” (ADI 2329, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe-116 DIVULG 24-06-2010 PUBLIC 25-06-2010 EMENT VOL-02407-01 PP-00154 LEXSTF v. 32, n. 380, 2010, p. 30-42 RT v. 99, n. 900, 2010, p. 143-150)

¹ Silva, José Afonso da. Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional, RT, 1964, pág. 116.

² Art. 61 (...)

§ 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;



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.616 DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE ITINERANTE PARA ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO IDOSA. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. **Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal. A instituição de "serviço com consultório móvel itinerante" para atendimento à população idosa, ainda que a sua implementação dependa de regulamentação pelo Poder Executivo, consoante expressa disposição legal, confere inédita atribuição à Administração Pública Municipal. A Lei Municipal n. 4.616/2019, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes.**” (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.147831-2/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/07/2020, publicação da súmula em 27/07/2020)

A regra de competência para a iniciativa do processo legislativo não foi observada no presente caso, pois compete ao Chefe do Executivo iniciar o presente Projeto de Lei, tendo em vista que a matéria em comento constitui medida administrativa típica de gestão reservada a esse poder e, portanto, a proposição não deve ser convertida em lei.

1.2) DO DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES – CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES

A Constituição da República consagra como cláusula pétrea (art. 2º) o *princípio da harmonia e independência entre os poderes*, isto é, cada poder é independente (não se subordina ao outro), livre para se organizar e não pode interferir na atuação do outro, ressalvados os limites constitucionais. Esse princípio consagra o “sistema de pesos e contrapesos”.

No âmbito municipal, por simetria, o princípio está consagrado no art. 19 da Lei Orgânica Municipal:

“Art. 19 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo Único - Ressalvados os casos previstos nesta lei, **é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a do outro.**”



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Nessa linha o ensinamento de José Afonso da Silva:

"A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados." (Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Malheiros, 32ª Ed., p. 110)

A competência para instituir e implementar políticas/programas assistenciais é da Administração Municipal que também é o responsável, nos limites da Lei, quem deve disciplinar como se dará o cumprimento de uma lei de acordo com o juízo de mérito administrativo (conveniência e oportunidade).

O projeto de lei obriga ao Poder Executivo a instituir critérios para fornecimento dos produtos e disponibilizar pessoal para tanto, bem como comprar os absorventes higiênicos e distribuí-los para as beneficiárias, todavia isso não pode ocorrer pela separação dos poderes.

Nesse sentido:

"É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna." (STF - ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014.)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 66, XXII, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE FLORESTAL, COM REDAÇÃO DADA PELA EMENDA Nº07/18 - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. O art. 63, XXII, da Lei Orgânica do Município de Florestal, com redação dada pela Emenda nº07/18, ao subordinar a aprovação de loteamentos - atividade tipicamente administrativa - à anuência do Poder Legislativo, violou o Princípio da Separação dos Poderes, além de transgredit



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

os limites do controle externo previsto na Constituição Estadual. Precedentes deste Órgão Especial. **O art. 173 da Constituição Estadual estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função precípua do outro, abraçada que foi pelo constituinte mineiro o princípio do freio e do contrapeso da doutrina francesa encerrada na parêmia segundo a qual "le pouvoir arrête le pouvoir" (o poder peita o poder).** (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.042737-7/000, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 29/04/2020, publicação da súmula em 11/05/2020)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 8.437, de 11.06.15 do Município de Jundiá, instituindo, na rede municipal de ensino, o fornecimento de merenda escolar diferenciada para os alunos diabéticos, obesos e celíacos. **Fixação de prazo para a regulamentação da norma legal. Inadmissibilidade. Ingerência na organização administrativa. Ao Legislativo não cabe estipular prazo para que o Executivo regulamente a norma. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes.** Afrenta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Procedente, em parte, a ação.” (TJSP - ADI nº 2155233-97.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 01.02.2017).

Dessa forma, é evidente que a iniciativa do Legislativo invadiu a esfera de atividade nitidamente administrativa, assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da Administração, pelo que a proposição não deve ser convertida em lei.

1.3) DA CRIAÇÃO DE GASTOS EM DESACORDO COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E VEDAÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020

O art. 1º da Lei Complementar nº 101/2003 (Lei de Responsabilidade Fiscal) dispõe que a responsabilidade na gestão fiscal compreende a prevenção de riscos e a correção de desvios, com a finalidade de se manter o equilíbrio das contas públicas.

Assim, com o intuito de se alcançar a manutenção do mencionado equilíbrio financeiro, a citada lei limita os atos administrativos e legislativos que aumentem gastos ou reduzam receita e dispõe sobre os requisitos necessários para apresentação de proposições legislativas que aumentem despesa, quais sejam:

“Art. 16. **A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:**
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

Entretanto, não consta nos documentos enviados pela Câmara Municipal a estimativa de impacto financeiro que a implementação do programa causará ao Poder Executivo, o que constitui uma ilegalidade e prejudica a manutenção da proposição.

2 - CONCLUSÃO

Com base na fundamentação exposta, **veto o Projeto de Lei nº 5.388/2021** e, por consequência, propício à reapreciação da matéria por parte desse egrégio Poder Legislativo, certo de que seus membros, ao conhecerem os motivos legais, reformularão seu posicionamento.

Após, publiquem-se as presentes razões de veto nos competentes veículos oficiais do Município.

Respeitosamente,


ROGÉRIO CÉSAR DE MATOS AVELAR
Prefeito Municipal