



VETO A EMENDA MODIFICATIVA Nº 01/2022.

VETA A TOTALIDADE DA EMENDA MODIFICATIVA Nº 01/2022 QUE ALTERA OS ARTIGOS 1º, 2º E 4º DO PROJETO DE LEI Nº 102/2022 QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE CESTAS SOLIDÁRIAS A FAMILIAS DE BAIXA RENDA DO MUNICÍPIO NOS ANOS DE 2022, 2023 E 2024, AUTORIZA A ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

Fica **VETADO** a totalidade da EMENDA MODIFICATIVA Nº 01/2022 QUE ALTERA OS ARTIGOS 1º, 2º E 4º DO PROJETO DE LEI Nº 102/2022 QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE CESTAS SOLIDÁRIAS A FAMILIAS DE BAIXA RENDA DO MUNICÍPIO NOS ANOS DE 2022, 2023 E 2024, AUTORIZA A ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR E DA OUTRAS PROVIDENCIAS, da lavra dos nobres vereadores Rosane Maria Savaris, Vereadora do PL, Arilsom da Costa Marasca, Vereador do PP e Lania Rosseto de Bem Vereadora do PSB, pelos seguintes **MOTIVOS**:

Ocorre que a aprovação do da EMENDA MODIFICATIVA Nº 01/2022 QUE ALTERA OS ARTIGOS 1º, 2º E 4º DO PROJETO DE LEI Nº 102/2022 QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE CESTAS SOLIDÁRIAS A FAMILIAS DE BAIXA RENDA DO MUNICÍPIO NOS ANOS DE 2022, 2023 E 2024, AUTORIZA A ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR E DA OUTRAS PROVIDENCIAS, está eivado do vício insanável de inconstitucionalidade, uma vez que, além de adentrar em competência legislativa exclusiva do poder executivo, também cria obrigações e consequentes desembolsos financeiros, ferindo de morte o princípio da autonomia e independência dos Poderes.

O aumento do valor das cestas básicas, sem nenhuma justificativa plausível, elevará os gastos municipais, em total detrimento ao orçamento municipal e a conveniência da Administração Pública Municipal.

Como dito alhures, a Constituição Federal determina para o artigo 2º, a locução de que *“são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*.

Regra de igual conteúdo há no artigo 10 da Constituição Estadual, onde *“são Poderes do Município, independentes e harmônicos*



entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, o Executivo, exercido pelo Prefeito”.

Dita, ainda, a Carta Estadual, no que interessa, por seu artigo 8º, que “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”.

Como se percebe, a Constituição Federal disciplina matérias cuja iniciativa legislativa conferiu ao Chefe do Poder Executivo e, por simetria, a Constituição Estadual reproduz tais regras. Consequentemente, a ofensa pelo Poder Legislativo a tais preceitos macula o ato legislativo de nulidade por inconstitucionalidade formal.

Na questão legal, é importante trazer à luz algumas considerações acerca da contradição à lei municipal, embora esta ação fique atenta apenas à questão da afronta aos preceitos constitucionais. Mas são de valia para o entendimento da norma atacada.

Destarte, resta claro e evidente que o dispositivo aqui guerreado **adentrou em competência exclusiva do Poder Executivo ao legislar sobre o aumento do valor das cestas básicas**, em confronto, inclusive, aos preceitos legais.

A matéria em comento é de competência exclusiva do Poder Executivo, o que determina que tal iniciativa possui uma evidente natureza administrativa, não podendo ser validada pela EMENDA MODIFICATIVA Nº 01/2022.

Ao mesmo tempo que o art.1º da EMENDA MODIFICATIVA Nº 01/2022 fixa o valor de R\$ 350,00 por ano o art.2º limita cada cesta ao valor de R\$ 350, ou seja, fixa e limita, dando a entender que o valor passo a ser menor.

No ponto, **cumprе salientar que a nenhum Legislativo é dado poder e autonomia de ingerência nesta esfera de administração**, principalmente no que tange ao aumento de despesas.

Acórdãos do Supremo Tribunal Federal **são pacíficos em declaram a inconstitucionalidade de leis do jaez da ora sob foco - inconstitucionalidade formal -, por ofensa à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.**



Ademais, como lembrado no parecer da Procuradoria Geral de Justiça, *"a inconstitucionalidade também se manifesta pela ofensa dos arts. 8 e 10 da Constituição Estadual, pois a norma implica de per si aumento de despesa pública e está desassociada da indicação dos recursos disponíveis, próprios para atendimento de novos encargos."* Confira-se:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 77, XVII DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FACULDADE DO SERVIDOR DE TRANSFORMAR EM PECÚNIA INDENIZATÓRIA A LICENÇA ESPECIAL E FÉRIAS NÃO GOZADAS. AFRONTA AOS ARTS. 61, § I, II, 'A' E 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A Constituição Federal, ao conferir aos Estados a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a obrigatória observância aos seus princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador constituinte estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. 2. O princípio da iniciativa reservada implica limitação ao poder do Estado-Membro de criar como ao de revisar sua Constituição e, quando no trato da reformulação constitucional local, o legislador não pode se investir da competência para matéria que a Carta da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Governador. 3. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade do servidor detransformar em pecúnia indenizatória a licença especial e férias não gozadas. Concessão de vantagens. Matéria estranha à Carta Estadual. Conversão que implica aumento de despesa. Inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade procedente." (ADI 227/RJ, Relator Ministro Maurício Corrêa, julgamento em 19/11/1997)".

Sobre o tema, versa muito apropriadamente JOSE AFONSO DA SILVA, *in* Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros Editores, 9º edição, pág. 48:

"Inconstitucionalidade por ação. Ocorre com a produção de atos legislativos ou administrativos que contrariem normas ou princípios da Constituição. O fundamento dessa inconstitucionalidade está no fato de que o princípio da supremacia da Constituição resulta o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as normas de grau superior, que é a Constituição. As que não forem compatíveis com ela são inválidas, Pois a incompatibilidade vertical resolve-se em favor das normas de grau mais elevado, que funcionam como fundamento de validade das inferiores (...) Esta incompatibilidade não pode perdurar, porque contrasta com o princípio da coerência e harmonia das normas do



ordenamento jurídico, entendido, por isso mesmo, como reunião de normas vinculadas entre si por uma fundamentação unitária”.

Esse Tribunal de Justiça já se manifestou a respeito dessa matéria:

Ementa: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI EDITADA PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL, DISPONDO SOBRE CONCESSÃO DE ISENÇÃO NO PAGAMENTO DE PASSAGEM NO TRANSPORTE COLETIVO, A ESTUDANTES DE CURSOS PRE-VESTIBULARES. VICIO DE INICIATIVA. COMPETENCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MATERIA QUE DIZ RESPEITO A ORGANIZACAO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRACAO. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDO POR MAIORIA E, NO MERITO, JULGADO PROCEDENTE, A UNANIMIDADE. (16 FLS -D) (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70003561610, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Clarindo Favretto, Julgadoem 07/04/2003).

Recentemente, mais uma vez, acertadamente, manifestou-se sobre o temaem questão, vejamos:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.211, DE 20 DE MARÇO DE 2015. PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES DE PELOTAS QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DO ESTACIONAMENTO DOS CONTEINERS DE LIXO OBSERVEM A REGRA ESTABELECIDADA NO ART. 181, INCISO I, DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. MATÉRIA DENATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afrontaaao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067927202, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 06/06/2016).

O STF, em tema de repercussão geral que teve o mérito reconhecido, assim se manifestou:

Trata-se de recurso extraordinário interposto com fundamento no art. 102, III, a e c, da Constituição Federal contra acórdão da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Pará, cuja ementa transcrevo a seguir: AGRAVO INTERNO APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME



INEXERCÍCIO DE RETRATAÇÃO: INEXISTÊNCIA DE RAZÕES SUFICIENTES A TANTO MATÉRIA JÁ REITERADAMENTE JULGADA NESTA CORTE DE JUSTIÇA: PRECEDENTES. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. UNANIMIDADE. (fl. 131) O recurso extraordinário apresenta preliminar formal e fundamentada de repercussão geral, na forma do art. 543-A, § 2º, CPC. (...) Aponta-se violação aos arts. 2º; 61, § 1º, II, a; e 63 do texto constitucional. No recurso extraordinário, defende-se, em síntese, que os arts. 132, inciso XI, e 246 da Lei Estadual 5.810/1994 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará) são inconstitucionais, uma vez que os referidos preceitos resultaram de emenda parlamentar que implicou aumento de despesa. (...) Discute-se nos autos a constitucionalidade de norma local que, vinculada à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, foi objeto de emenda parlamentar que implicou aumento de despesas. (...) Assim, tem-se, a partir do exame do acórdão recorrido, que o projeto de lei enviado pelo Chefe do Poder Executivo não abrangia todos os servidores que integravam as unidades de ensino especial, mas somente os professores, no exercício efetivo do magistério. O aresto, ao assentar a constitucionalidade dos dispositivos, destoa da jurisprudência desta Corte segundo a qual não é admissível emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que, versando sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, acarrete aumento de despesa. Nesse sentido, confira-se a ADI 13, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 28.9.2007, a seguir emendada: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE INICIATIVA. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES. PERDÃO POR FALTA AO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE. (...). Fere o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal de 1988 emenda parlamentar que disponha sobre aumento de remuneração de servidores públicos estaduais. Precedentes. Ofende o art. 61, § 1º, II, c, e o art. 2º da Constituição federal de 1988 emenda parlamentar que estabeleça perdão a servidores por falta ao trabalho. Precedentes. Pedido julgado procedente. Cumpre destacar que é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que o processo legislativo nos Estados-membros deve observar as regras básicas previstas na Carta Magna. (...) 2. Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. 3. Processo legislativo: reserva de iniciativa do Poder Executivo para legislar sobre matéria concernente a servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas.



(ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJe 1º.10.2004) (grifei). Impende considerar, ainda, que as regras referentes ao processo de elaboração das leis possuem cunho constitucional. No tocante à reserva de iniciativa, a Constituição Federal estabelece, de forma taxativa, a autoridade ou órgão legítimos para a instauração do processo legislativo atinente a assuntos restritos. (...) O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL TRADUZ LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL DO ESTADO. (...) Com base nas premissas anteriores, esta Corte, no julgamento da ADI 2.192, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 20.6.2008, firmou entendimento no sentido que, por força do princípio da simetria, devem os Estados-membros observar as regras encartadas no art. 61, § 1º, II, alíneas a e c, da Constituição Federal, que dispõem sobre as leis de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. (...) Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos, para reafirmar a jurisprudência desta Corte, no seguinte sentido: a) há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); b) são formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF). Dessa forma, na linha de jurisprudência desta Corte, dou provimento ao recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade formal dos arts. 132, inciso XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará.”

Assim, não pode o legislador municipal, pretender gerar despesas ao erário, pois são temas de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo.

Há que se bem entender as atribuições normativas conferidas ao Legislativo Municipal, mostrando-se adequada a distinção traçada por Hely Lopes Meirelles, transcrita no parecer do em. Procurador-Geral de Justiça deste Estado, Dr. Roberto Bandeira Pereira, nos autos da ADIN nº 70018685164, assim:

“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 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 e 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 a 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 da administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Câmara praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. (...) 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. (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Depreende-se daí que, efetivamente, que a EMENDA MODIFICATIVA Nº 01/2022 QUE ALTERA OS ARTIGOS 1º, 2º E 4º DO PROJETO DE LEI Nº 102/2022 QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE CESTAS SOLIDÁRIAS A FAMILIAS DE BAIXA RENDA DO MUNICÍPIO NOS ANOS DE 2022, 2023 E 2024, AUTORIZA A ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR E DA OUTRAS PROVIDENCIAS, invade a seara de competência do Poder Executivo, ao ponto de legislar sobre assuntos de iniciativa privativa do Executivo Municipal e que promove despesas ao erário sem a devida cobertura orçamentária. O desrespeito às normas do processo legislativo constitucionalmente previsto acarreta a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando pleno controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário.

A esse respeito, o Supremo Tribunal **Federal considera as regras básicas do processo legislativo previstas na Constituição Federal como modelos obrigatórios** às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas Municipais, declarando que o modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo, de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados - membros. (ADIN nº 1.254-1/RJ - Medida Liminar Rel. Min. Celso de Melo - Ago. 1995).



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VISTA DAS MISSÕES

Logo, as normas do processo legislativo constitucional devem ser observadas também pelas Constituições Municipais – Leis Orgânicas, em decorrência da aplicação do princípio da simetria com o centro, ou seja, por força do regime federativo, preceito e regras da Constituição são de abrangência compulsória pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Assim também deve ser quando se tratar de assuntos relacionados à **COMPETÊNCIA**.

Ficou ainda estipulado os limites do poder constituinte decorrente para promulgarem sua Lei Orgânica Municipal – espécie de Constituição Municipal, **que deve atender os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual respectiva, bem como todas as demais leis regulamentadoras do Município.**

De acordo com os ensinamentos de Geraldo Ataliba (na obra *República e constituição*. 2ª ed. atual., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 34), tem-se que:

Os princípios são as linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico. Apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos). Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação, da administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados; têm que ser prestigiados até as últimas consequências.

Todo ordenamento jurídico deve ser interpretado à luz dos princípios. E, naquelas situações que comporta mais de uma inteligência, há de prevalecer a interpretação que compatibiliza o dispositivo com o princípio constitucional. Caso entre dois caminhos jurídicos, ambos trilháveis, o intérprete fosse escolher aquele que postergasse o princípio seria reduzir este a mais desprezível das normas, invertendo-se valores fundamentais.

ANTE AO EXPOSTO, deve ser MANTIDO O VETO A da EMENDA MODIFICATIVA Nº 01/2022 QUE ALTERA OS ARTIGOS 1º, 2º E 4º DO PROJETO DE LEI Nº 102/2022 QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE CESTAS SOLIDÁRIAS A FAMILIAS DE BAIXA RENDA DO MUNICÍPIO NOS ANOS DE 2022, 2023 E 2024, AUTORIZA A ABERTURA DE, pois não foram respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República

Caso seja derrubado o VETO AJUIZAREMOS UMA ADIN E O MUNICÍPIO NÃO TERÁ COMO DISTRIBUIR CESTAS BÁSICA COM BASE



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VISTA DAS MISSÕES

**EM UMA NORMA INCONSTITUCIONAL PRIVANDO AS PESSOAS QUE
PRECISAM DESTAS CESTAS BÁSICAS.**

**GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE BOA VISTA DAS
MISSÕES-RS 29 DE NOVEMBRO DE 2022.**

**RUDILBERTO SOARES LANDESFELDT
PREFEITO MUNICIPAL**