

Mensagem n.º 364/2021

**Excelentíssimo Senhor Presidente,**

Sirvo-me do presente para comunicar a Vossa Excelência que, amparado no § 1º do art. 173, Lei Municipal nº 4.637, de 12/07/2018 - Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo, decidi vetar, integralmente, por inconstitucionalidade decorrente da usurpação de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, o Projeto de Lei Municipal n.º 4.833/2021, o que faço escorado nas razões de direito lançadas em parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Município, cuja cópia segue em anexo.

Palácio Barão de Nova Friburgo, 17 de dezembro de 2021.



Johnny Maycon Cordeiro Ribeiro

Prefeito



**Estado do Rio de Janeiro**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO**  
**Gabinete do Prefeito**

Processo nº 32180/2021  
Data: 16/12/2021  
folha nº

Processo nº 32180/2021  
Requerente: Gabinete do Prefeito  
Objeto: Análise de Projeto de Lei


Trata-se de processo administrativo inaugurado pela Secretaria de Gabinete do Prefeito com o escopo de analisar a constitucionalidade da Lei Municipal de nº 4.833/21, para análise de sanção ou veto do Chefe do Executivo.

Considerando as manifestações constantes dos autos, notadamente quanto a manifestação da Procuradoria-Geral, entende que a referida norma padece de vícios insanáveis de constitucionalidade, razão pela qual foi opinado pelo veto total da legislação em apreço.

Assim, submeto ao Exmo. Prefeito a apreciação de conveniência e oportunidade em relação ao veto total da Lei Municipal de nº 4.833/21.

Após, encaminhe o presente à Procuradoria para prosseguimento quanto ao encaminhamento do veto ao Poder Legislativo.

Nova Friburgo, 16 de dezembro de 2021.

  
**Yuri Guimarães**  
Gabinete do Prefeito  
Mat. nº 100.518

De acordo.

  
**Johnny Maycon**  
Prefeito

Processo: nº 32.180/2021

Requerente: Gabinete do Prefeito

Assunto: análise de projeto de lei

Ao Gabinete do Prefeito,

Trata-se de exame quanto à constitucionalidade de projeto de lei de iniciativa da Câmara Municipal de Nova Friburgo que objetiva instituir o Programa de Coleta Seletiva com Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Material Reciclável e o Sistema de Logística reversa e seu Conselho Gestor, e dá outras providências. O projeto de lei tem por objetivo regulamentar em âmbito municipal disposição contida na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010).

É brevíssimo o relatório. Passa-se ao parecer.

Quanto ao aspecto formal, a questão mais tangível quanto à constitucionalidade do projeto de lei pode ser isolada no art. 2º, o qual ora se transcreve:

*Art. 2º. O Poder Executivo Municipal deverá definir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, art. 6º, inciso VIII, art. 7º inciso VI e XII e art. 8º inciso, da Lei Federal nº 12.305/2010 e o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES), em apoio e ao momento à organização produtiva dos catadores de materiais recicláveis, é medida das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento, organizados em cooperativas ou associações autogestionárias*

A inconstitucionalidade do dispositivo pode ser atestada em diversas dimensões. Em primeiro lugar, não incumbe ao Poder Executivo Municipal “definir” a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A definição das balizas normativas da PNRS é competência privativa

da União, a quem incumbe editar normas gerais sobre saneamento urbano (art. 21, XX, da Constituição)<sup>1</sup>.

Nesse sentido, incumbe ao Município disciplinar tão-só os aspectos concernentes ao interesse local relativos ao saneamento urbano, tal como lhe franqueia a Constituição da República no art. 30, I<sup>2</sup>. Entrementes, a iniciativa quanto à lei que regulamenta os aspectos locais afeitos à coleta de lixo **não se reserva inteiramente ao Poder Legislativo**. Ao Poder Legislativo incumbe traçar o arcabouço normativo a partir do qual o Poder Executivo desenvolverá as políticas públicas relativas à coleta de lixo e à inclusão social de catadores de lixo. Entrementes, o projeto de lei em comento faz com que **o Poder Legislativo se substitua ao Poder Executivo na eleição de quais políticas públicas serão executadas**.

O art. 2º, da Constituição tem na separação entre os Poderes da República uma das pedras angulares da organização do Estado brasileiro. Com efeito, a nenhum Poder se admite exercer prerrogativas e atribuições que a Constituição confiou a outro Poder. Não andou bem o legislador, todavia, quando adentra no campo de atribuições próprio do Poder Executivo, ao disciplinar a forma como o serviço seria organizado (art. 3º, art. 10, art. 11), o instrumento por meio do qual as atividades seriam prestadas (art. 4º), a forma de remuneração (art. 5º).

No caso do art. 5º, acresce-se uma inconstitucionalidade a mais: o Poder Legislativo impõe uma obrigação de contratação ao Poder Executivo, o que não apenas malfeire a separação entre os Poderes, mas, igualmente, todo o sistema normativo de contratações públicas estatuído pela lei 8.666/1993 e continuado pela lei 14.133/2021, segundo o qual incumbe ao Poder Executivo deliberar sobre as contratações que lhe incumbem.

Decidir quanto a todos esses aspectos é matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Convém destacar que são incontáveis os precedentes em que se declara a inconstitucionalidade de lei municipal que fere a iniciativa do chefe do Poder Executivo quanto à matérias que lhe são reservadas.

<sup>1</sup> Art. 21. XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, **saneamento básico** e transportes urbanos;

<sup>2</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

1 - legislar sobre assuntos de interesse local;

“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 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.**”

“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 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."**

Por fim, ainda se assevere que a lei cria despesas ao Poder Público Municipal sem indicar a sua respectiva fonte de custeio, tal como exige os art. 254 e 255 da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo.

*Art. 254. Nenhuma lei que crie ou aumente despesa será executada sem que dela conste a indicação do recurso para atendimento do correspondente encargo, observada a obrigatoriedade de demonstração de custeio, nos termos do art. 255.*

*Art. 255. Quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que aumentem despesa, deverá haver prévia demonstração do custeio em planilhas pormenorizadas da adequação, compatibilidade e condição orçamentário-financeira, inclusive de manutenção, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, não ultrapassem os limites previstos no orçamento de cada exercício, observado o disposto na legislação federal que estabelece normas financeiras na gestão fiscal.*

Note-se, tal como bem dispõe o art. 255, que a indicação da fonte de custeio deve ser secundada por indicações técnicas, que evidenciem a sua respectiva compatibilidade com o regime orçamentário-financeiro ora vigente. A mera alusão às dotações orçamentárias, tal como o faz o art. 13 do projeto de lei ora examinado, não satisfaz o que exige o art. 255. Tanto menos

satisfaz se considerarmos ainda que uma das "fontes" indicadas para a suplementação é um edital de licitação, o qual não caracteriza meio de ingresso financeiro na forma da legislação financeira.

Desta forma, não há como prosperar a Lei n. 4.833/2021, em razão de sua inconstitucionalidade formal por violar iniciativa exclusiva do Prefeito para dar atribuição a Secretaria, gerando despesas sem relativo custeio, conforme ao art. 170, II, 'b' c/c art. 84, VI, 'a' da Constituição Federal. Logo, por tais razões, opino pelo **VETO INTEGRAL** do projeto de lei.

Ressalte-se que o exame desta assessoria jurídica se dá tão somente quanto à legalidade, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando-se a delimitação legal de competência institucional deste órgão, restringindo-se aos aspectos jurídicos, com base nas peças constantes dos autos, caracterizando-se o presente parecer como meramente opinativo e não vinculativo, podendo a Autoridade Superior decidir de forma diversa.

Nova Friburgo, 16 de dezembro de 2021

Fernando Guilherme de Oliveira Guimarães  
Subprocurador de Assuntos Administrativos  
Matrícula 62.033

Fernando Guilherme de Oliveira Guimarães  
SUBPROCURADOR DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS  
Mat. 62.770