



Nova Friburgo, 17 de maio de 2023.

Ofício Gabinete nº 50/2023

Ref.: Veto Total ao PLO 017/2022

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, com o propósito de encaminhar **VETO TOTAL** à Proposição do PLO 017/2022, que *“Institui no Município de Nova Friburgo a substituição das torneiras convencionais instaladas nas escolas e prédios públicos por torneiras de fechamento automático”*, nos termos do artigo 173, §1º da Lei Orgânica Municipal, pelas razões que passo a expor.

Razões do Veto

De plano, é importante consignar que o Poder Executivo Municipal reconhece a importância da matéria tratada na proposição, uma vez que trata de maneira louvável o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, justamente, por se tratar da preocupação com o consumo de água, conforme dispõe o art. 225, caput, da CF/88.

No entanto, mesmo diante de uma nobre intenção legislativa, o Poder Executivo não pode deixar de analisar a constitucionalidade, da Proposição do PLO 017/2022, tendo em vista que, nos termos do art. 173, §1º, da Lei Orgânica Municipal, ao considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, vetá-lo-á total ou parcialmente.

Antes de adentrar ao mérito das razões que justificam o veto, é primordial destacar que o controle de constitucionalidade indica uma análise de compatibilidade no plano vertical entre o parâmetro que é a norma superior e o objeto que é o ato inferior e sofrerá a incidência do controle. É, portanto, a verificação de compatibilidade, de



adequação no plano vertical entre a Constituição e leis ou atos normativos primários, os quais são objetos de controle.

O controle de constitucionalidade pode ser jurídico, aquele exercido tipicamente pelo Poder Judiciário, ou, político, exercido tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo. No caso em epígrafe, estar-se diante de uma hipótese de controle político preventivo, uma vez que a análise da constitucionalidade está sendo realizada antes do ingresso efetivo da norma no ordenamento jurídico, antes de findado o seu processo de elaboração, diferentemente do controle repressivo que ocorre após todo o devido processo legislativo.

Em relação à propositura analisada, verifica-se, que há um vício formal de iniciativa, tendo em vista que o Poder Legislativo não possui competência para a propositura de leis que prevejam atribuições de Secretarias e órgãos da administração direta e indireta.

O hermeneuta, ao analisar uma norma jurídica, deve desenvolver o seu raciocínio da maneira mais ampla possível, observando mais do que as palavras deixam aparente em uma primeira leitura, devendo primar, em especial, pela análise dos impactos que serão sentidos no mundo material em razão da inovação no ordenamento jurídico.

Da leitura do PLO 017/2022, verifica-se que ao propor a obrigatoriedade de substituição das torneiras convencionais nas escolas e prédios públicos por torneiras de fechamento automático, criará despesa não prevista para a Administração Pública Municipal, uma vez que será necessária a alocação de recursos, pessoas e contratação de pessoal para viabilizar a implantação das torneiras automáticas.

Nesse sentido, o nobre edil tenta, de alguma forma, regular a estrutura de funcionamento da Administração Pública, mais precisamente a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Educação e Secretaria de Infraestrutura e



Logística. Logo, a norma impõe, mesmo que indiretamente, uma nova atribuição para o órgão, qual seja a substituição das torneiras convencionais de escolas e prédios públicos, querendo, assim, determinar a maneira com a qual a Secretaria deva instituir a referida política pública no âmbito do Município de Nova Friburgo.

Com isso, inova-se nas atribuições legais a serem exercidas pela Secretarias supracitadas, sem que haja iniciativa de lei por parte do Chefe do Poder Executivo, competente para tanto. Assim, é inegável que há uma latente violação à Lei Orgânica Municipal, mais precisamente ao art. 170, inciso II, alínea “b”, cuja disposição determina que seja de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre definição acerca de atribuições das Secretarias e órgãos de administração direta:

“Art. 170. São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** as leis que: (...)
II – disponham sobre: (...)
b) criação, extinção e **definição de estrutura e atribuições das Secretarias e órgãos de administração direta** e indireta;”

Com efeito, ao analisar ainda o vício de iniciativa, não pode deixar de ser mencionado o artigo 61, §1º, inciso II, alínea “a” da Constituição Federal, o qual atribui a iniciativa privativa para o Chefe do Poder Executivo propor normativas referentes à criação de cargos e funções no âmbito da administração municipal.

“Art. 61. (...)
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)
II – disponham sobre:
a) **criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**
b) **organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**”

O vício subjetivo ou de iniciativa ocorre, portanto, quando o processo legislativo para elaboração do respectivo ato legislativo objeto de controle for deflagrado, iniciado



por autoridade que não tem legitimidade para fazê-lo, uma vez que a matéria é de iniciativa privativa do Poder Executivo, como é o caso do PLO 017/2022.

Nesta perspectiva, cumpre trazer à memória que é ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primordial cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Hely Lopes Meirelles¹, com a clareza que lhe é peculiar, anota que:

“(...) a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”.

Ainda sobre o tema, o referido autor sintetiza que:

"(..) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara - como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito - é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º e o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário".

O legislador municipal, na hipótese analisada, criou obrigações de cunho administrativo para a Administração Pública local, violando-se de forma inquestionável

¹ Direito municipal brasileiro, 15ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712



o art. 170, inciso II, alíneas “b”, da Lei Orgânica do Município e o art. 61, §1º, inciso II, “a”, da Constituição Federal, conforme dito alhures.

Sem embargo, também se revela afronta a separação de poderes, princípio previsto no artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, e elevado, inclusive, ao rol de cláusula pétreia, conforme disposição do art. 60, §4º, também da Carta Magna.

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

O princípio da separação de poderes tem em seu cerne a independência e harmonia, coibindo que um poder usurpe a competência do outro, isto é, que realize alguma interferência indevida que coloque em xeque justamente a separação entre os poderes. Com efeito, a nenhum Poder se admite exercer prerrogativas e atribuições que a Constituição confiou a outro Poder.

Neste ponto, destaca-se que a atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, deixando-se de observar o princípio da separação de poderes, o que torna ainda mais latente a inconstitucionalidade da proposição em razão do vício de iniciativa diante da evidente usurpação de competência.

Noutro giro, insta salientar que o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevê a obrigatoriedade de acompanhamento de estimativa de impacto orçamentário e financeiro em proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória, conforme se observa a seguir:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.



Assim, verifica-se que o PLO 017/2022 descumpre o disposto no art. 113 do ADCT, visto que, em seu art. 3º, apenas menciona que *“As despesas decorrentes da execução deste Projeto correrão por conta das dotações próprias, suplementadas se necessárias, ficando o Poder Executivo Municipal autorizado a realizar parcerias público-privadas para o inteiro cumprimento do teor deste Projeto de Lei”*, não observando a primacial estimativa de impacto orçamentário e financeiro, violando, latentemente, dispositivo constitucional.

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 às matérias que lhe são reservadas.

O Pretório Excelso já se manifestou nesse sentido, veja-se:

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou “o Programa Estadual de Videomonitoramento –PEV –, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências”. 2. **A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação.** 3. A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, §1º, II, e, da Constituição Federal,



para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. 4. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela qual merece ser mantido. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (AG. REG. no RE com AGRAVO – ARE 1357552 RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Julgado em 25/03/2022).”

Assim, conclui-se que não há como prosperar ao PLO 017/2022, em razão de sua constitucionalidade formal por violar iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, afrontando a separação de poderes, contrariando as disposições legais aplicáveis à espécie.

Por todo o exposto, apresenta-se **VETO TOTAL** do Projeto de Lei apresentado e suas razões.

Palácio Barão de Nova Friburgo, 17 de maio de 2023.

**JOHNNY MAYCON
P R E F E I T O**