



Nova Friburgo, 11 de junho de 2024.

Ofício Gabinete nº 070/2024

Ref.: Veto Total à Lei Municipal 5020/2024

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, com o propósito de encaminhar **VETO TOTAL** à Lei Municipal 5.020/2024, que *“**Institui a Política Municipal de Pessoas Desaparecidas**”*, 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.

No entanto, mesmo diante de uma nobre intenção legislativa, o Poder Executivo não pode deixar de analisar a constitucionalidade da Lei 5020/2024, 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.

Sem embargo, percebe-se, de início, que a Lei 2050/2024 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 pétrea, 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.”

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

III - a separação dos poderes;

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.

Da leitura da Lei 5020/2024, verifica-se que está claro que houve contrariedade ao pacto federativo, mais especificamente à repartição constitucional de competências. Embora os Municípios sejam entes dotados de autonomia para a sua organização política, legislativa e administrativa, tal autonomia não é absoluta, uma vez que vem restringida pela exigência de respeito aos princípios constitucionais delineados pela Carta Magna que regram inclusive a sua atividade legislativa.

Dentre tais princípios constitucionais, está a observância à repartição das competências legislativas e materiais desenhada pela Constituição Federal para todos os



seus entes federativos. E, no que interessa ao caso em tela, a Constituição da República, em seu art. 24, XII, e § 1º, dispõe:

CF. Art. 24.

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Nessa esteira, examinando-se a legislação federal, constata-se que há normas gerais sobre a matéria, bem como que as prescrições trazidas pelo Lei 5020/2024 não retratam qualquer peculiaridade local de sorte a justificar a sua existência em conformidade com os parâmetros constitucionais federais contemplados pelo citado art. 24 da Constituição da República, que devem ser obrigatoriamente seguidos pelo legislador friburguense.

A respeito disso, importante conceito de “normas gerais” estipulado por ANDRÉ RAMOS TAVARES¹, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"Haveria, portanto, no STF, duas concepções expressas acerca da norma geral. Para o Ministro Carlos Britto, a generalidade da norma decorreria de sua (i) possível aplicação federativa uniforme. Para o Ministro Carlos Velloso, uma norma seria geral em razão de sua (ii) maior abstração, de sua semelhança aos princípios. Note-se que o primeiro critério é mutável, e depende das circunstâncias fáticas e da realidade do país (para admitir-se algo como passível de uniformidade nacional), sendo o subjetivismo, aqui, grande. Já o segundo critério proposto é intrínseco ao objeto que se analisa, sendo menos suscetível a fortes variações".

Também nesse mesmo sentido, importante conceito de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO²:

“Preceitos que podem ser aplicados uniformemente em todo país, por se adscreverem a aspectos nacionalmente indiferenciados, de tal sorte que

1 TAVARES, ANDRÉ RAMOS. Curso de direito constitucional. 17 ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 921

2 MELLO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE. Curso de Direito Administrativo. 33. ed. São Paulo: Malheiros, p. 548



repercutem com neutralidade, indiferentemente, em quaisquer de suas regiões ou localidades.”

Por conseguinte, analisa-se que, no âmbito nacional, existe a Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019, que institui a Política Nacional de Pessoas Desaparecidas e cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas que, logo em seu art 1º, regula as ações do serviços em todo o território nacional.

Numa comparação simples, observamos que a Lei 5020/2024 tem o mesmo objeto da lei federal citada, o que pode impactar negativamente no sistema nacional, visto que haverá uma etapa anterior ao cadastro nacional a ser realizada no município, além de apontar a desnecessidade da legislação em análise , o que revela ainda, a desnecessidade.

Nesse prisma, resta de maneira peremptória que a Lei 5020/2024 é eivada de vício desde a sua origem, invadindo, do ponto de vista legislativo, matéria restrita à União.

Muito embora a motivação para a promulgação da lei possa revelar aspectos positivos, na medida em que buscaria localizar rapidamente as pessoas desaparecidas, não cabe ao Município disciplinar a matéria, tal qual fez o nobre parlamentar, ingressando em seara constitucional alheia, quando a União Federal já havia tratado do tema.

Contudo, os argumentos ante a inconstitucionalidade da lei ora debatida, não se restringem aos apresentados anteriormente.

Sob outra perspectiva, faz-se oportuno e primacial apontar 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 a Lei 5020/2024 descumpre o disposto no art. 113 do ADCT, visto que, em seu art. 5º, visto que não aponta de onde advirão os gastos para a implementação da lei, não observando a primacial estimativa de impacto orçamentário e financeiro, aviltando dispositivo constitucional.

Noutro prisma, vemos que a legislação proposta apresenta interferência na atuação do Executivo, o que ofende o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 7º) e também na Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo (art. 13).

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.

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.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.688/2020 do Município de Volta Redonda, de iniciativa da Câmara Municipal, **cria programa de educação financeira e capacitação de profissionais para ser ministrado na disciplina de matemática aos alunos do ensino fundamental e médio das escolas públicas municipais. Vícios insanáveis - formal e material. Apesar da lei não criar órgãos ou secretarias, interfere diretamente na organização da educação pública municipal.**



Cabe aos Chefes dos Poderes Executivos dos entes federativos, e não às casas legislativas, a iniciativa de lei sobre diretrizes e bases da educação. É competência da União, dos Estados e Distrito Federal privativa e concorrentemente, e dos Municípios de forma suplementar, nos termos do artigo 22, XXIV, c/c artigos 24, IX, e 30, I e II, da Constituição da República. **A lei indigitada prevê novas atribuições que acarretam despesas e reorganização do plano de educação municipal e em desconformidade com a Lei Federal nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases - LDB. Não configurado interesse ou particularidade local que justifique a alteração do currículo de matemática, como exigidos no artigo 26, da LDB.** Leis semelhantes do mesmo município declaradas inconstitucionais por esta Corte - RI's nºs 0019279-11.2016.8.19.0000 e 0000195-53.2018.8.19.0000. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO para declarar inconstitucional, com eficácia ex-tunc e efeitos erga omnes, da Lei nº 5.688, de 1º de abril de 2020, do Município de Volta Redonda, por violação aos artigos 7º, 74, IX, 145, VI, 316 e 317, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. (TJ-RJ - ADI: 00645353520208190000, Relator: Des(a). KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT, Data de Julgamento: 22/02/2021, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 14/04/2021)

“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).”

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação e estruturação dos órgãos públicos e a gestão, a organização e a execução dos serviços e das obras públicas municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o artigo 170, II da Lei Orgânica do Município a competência exclusiva para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal

*“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;**”*

Pois bem. Da leitura do texto da Lei 5020/2024, verifica-se que ao exigir a criação de um banco de dados para cadastro das pessoas desaparecidas, sistemas de informação, comunicação, notificação e telefonia e treinamento das equipes que atuarão no sistema, mesmo que indiretamente, o legislador cria uma nova atribuição para a Secretaria Municipal de Assistência Social. 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:

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 uma parte da matéria



é de iniciativa privativa do Poder Executivo, como é o caso da Lei Municipal nº 5020/2024.

Assim, conclui-se que não há como prosperar a redação prevista no art. 1º, § 3º da Lei nº 5020/2024 em razão de sua inconstitucionalidade formal por violar iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, afrontar a separação de poderes, contrariando as disposições legais aplicáveis à espécie.

Noutro ponto, vemos que a Administração Pública teria que destinar verbas para a elaboração da proposta, em especial, ao que se refere o art. 8º, que determina a inclusão do código genético de eventual indigente falecido ao banco de dados que seria criado, o projeto de lei em análise deveria ter obedecido ao disposto nos artigos 15 e 16 da Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e, portanto, ter vindo acompanhado da estimativa do impacto orçamentário financeiro no ano em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como da comprovação de que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, o que não se verificou.

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

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.

Assim sendo, considerando que o diploma em análise não observou a Lei de Responsabilidade Fiscal, não pode prosperar em sua promulgação, merecendo veto total nessa matéria.



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A



S E C R E T A R I A D E
G A B I N E T E D O
P R E F E I T O

Dessa forma, conclui-se que não há como prosperar a Lei 5020/2024, em razão de sua afronta ao texto da Carta Magna da República, afrontando a separação de poderes, contrariando as disposições legais aplicáveis à espécie, bem como indo em sentido diametralmente oposto ao que diz a literatura, aos órgãos representativos e toda a classe da medicina mundial.

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

Palácio Barão de Nova Friburgo, 11 de junho de 2024.

JOHNNY MAYCON
PREFEITO