

Ofício nº 556/2023/GP

Pato Branco, *datado e assinado digitalmente.*

Assunto: Mensagem de veto ao Projeto de Lei nº 120/2021

Senhora Presidente,

Com fundamento no art. 36 da Lei Orgânica Municipal, dirijo-me à Vossa Excelência para comunicar veto integral ao Projeto de Lei nº 120/2021, pelas seguintes razões:

1) Das inconstitucionalidades formais

1.1) Da inconstitucionalidade por vício de iniciativa e ofensa ao Princípio Federativo

Em que pese a importância e o interesse público de que se reveste a matéria, o vício de inconstitucionalidade impede a sua sanção.

No presente caso, o veto integral se fundamenta na inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, visto que a matéria é de **iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal**, nos termos do que prevê o § 2º, incisos I a IV, do art. 32 da Lei Orgânica do Município de Pato Branco.

Destarte, a ofensa ao referido dispositivo legal inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Nesta toada, convém ressaltar tópicos do parecer jurídico emitido pelo Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Pato Branco (às fls 18/24), que com propriedade analisou a matéria e concluiu pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 120/2021, pelos fundamentos a seguir transcritos:

“A Constituição Federal conferiu ao Estado (na expressão genérica do termo) o dever da segurança pública, facultando aos Municípios instituir guardas municipais dentro dos limites constitucionais e “conforme dispuser a lei”.

A respeito do tema a Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, dispôs sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, disciplinando normas gerais a serem aplicadas às guardas municipais.

Ao tratar da criação, o art. 6º, da referida lei federal assim preceitua:

Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal.

Parágrafo único. A guarda municipal é subordinada ao chefe do Poder Executivo municipal. Como não poderia ser diferente, a legislação federal determinou que a guarda municipal ficará subordinada ao chefe do Poder Executivo, devendo o mesmo, por lógica, criar, regulamentar, estabelecer competências, dispor sobre o quadro e remunerações dos servidores que comporão este órgão municipal.

Isto coaduna-se, inclusive, com o que dispõe o art. 61, §1º, II, da CF, reproduzido em nossa Lei Orgânica do Município por meio do princípio da simetria constitucional pelo art. 32, §2º, que tem a seguinte redação:

Art. 32. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado, que a exercerá sob forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município. [...]

§ 2º São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal leis que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos ou empregos públicos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas;

II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária.

É inconteste que cabe exclusivamente ao Poder Executivo dispor a criação de órgãos da Administração Pública, bem como legislar sobre a criação de cargos e o regime jurídico dos servidores.

Ao imprimir este raciocínio, portanto, é que o projeto de lei não merece prosperar, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade formal e material.

Por mais que a intenção do nobre legislador seja a melhor possível, não se pode ultrapassar argumentos fortes quanto à inconstitucionalidade da matéria em discussão.”

No mesmo sentido, às fls. 43/46, posicionou-se a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Seção do Paraná, através de parecer exarado pela Presidente da Comissão de Acompanhamento Legislativo, que merece ser transcrito:

“A Constituição da República dedicou dispositivo específico para tratar do tema - § 8º do art. 144 - permitindo que os Municípios criem "guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Para detalhar a previsão constitucional, foi editada a Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

A legislação nacional, portanto, estabelece os princípios, as regras para criação, as competências, as exigências para investidura no cargo público, as prerrogativas e outras normas gerais que devem ser seguidas para a criação das guardas municipais.

Segundo o art. 6º da Lei Federal, tais instituições podem ser criadas por lei municipal, não existindo, portanto, qualquer irregularidade na espécie normativa escolhida.

No entanto, apesar de louvável a intenção do legislador, os membros da Câmara não podem violar a autonomia e independência do Poder Executivo Municipal a partir da criação de enunciados normativos.

Com efeito, o princípio da independência e harmonia dos Poderes, expressamente previsto no art. 2º da Constituição de 1988, é de observância obrigatória por todos os entes componentes da Federação.

Para concretização desse princípio, o constituinte previu matérias cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a exemplo do que prevê o § 1º do art. 61:

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

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;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

No caso em análise, o projeto de iniciativa parlamentar cria uma nova instituição, especificando sua estruturação, atribuição e funcionamento, obrigando a Prefeitura a dedicar boa parcela do orçamento com gastos com a sede, aquisição de uniformes e equipamentos, além de estabelecer regras relativas aos recursos humanos necessários para o funcionamento. Dessa forma, adentra indevidamente em matéria tipicamente administrativa, o que viola os dispositivos constitucionais de observância obrigatória.

É impositivo esclarecer que o Projeto de Lei nº 120/2021, de autoria de parlamentar que visa criar a Guarda Municipal de Pato Branco, aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores, efetivamente, cria obrigações ao Poder Executivo Municipal, **invadindo a esfera de competência privativa do Poder Executivo Municipal, já que é atinente à organização, serviços e atribuições dos órgãos públicos municipais.**

No mesmo sentido, o entendimento de Hely Lopes Meirelles, em sua obra Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676, assim assevera:

“A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.”

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa reservada ao Poder Executivo para a propositura legislativa é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos já realizados.

Tanto a jurisprudência quanto a doutrina pátria, são pacíficas em reconhecer a

inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, das disposições que, sendo oriundas de proposição parlamentar ou mesmo de emenda parlamentar, impliquem alteração na organização, na estrutura interna ou no funcionamento do Poder Executivo.

1.2) Da inconstitucionalidade por inobservância ao disposto no art. 113 do ADCT

Não bastasse a situação exposta no item anterior, a proposição foi aprovada sem estimativa do impacto orçamentário-financeiro, em afronta ao disposto no art. 113, do ADCT e no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 13. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

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;

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.

Os tribunais superiores reconhecem a inconstitucionalidade de leis municipais que sejam aprovadas sem a existência de estudo de impacto orçamentário e financeiro:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO. LEI MUNICIPAL N. 2.340/20 QUE INSTITUIU A REDUÇÃO DOS VALORES DAS HORAS-MÁQUINAS. **AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE.** O Supremo Tribunal Federal expressou compreensão no sentido de que: “a Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada por constituir matéria de direito estrito não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”. Todavia, esse mesmo sodalício, em tema de concessão de benefício fiscal, firmou entendimento no sentido de que: “**a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos**” (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Moraes). Na espécie, **a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 2.340/2020, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que reconhece nas informações prestadas a esse juízo, vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT: “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.** Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (a

concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro), **coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município**, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. Entendimento pacificado no âmbito deste Tribunal. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084795731, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 16-04-2021)

Por fim, ressaltamos que a ilegalidade não passou despercebida no Parecer Contábil desta Casa de Leis, que muito bem destacou:

A presente matéria carece de fundamentação robusta para estimar seu impacto sobre as finanças públicas, mesmo para curto e médio prazos, estendendo-se essa dificuldade para o cálculo e a indicação de montantes e fontes de financiamento. É necessário que o processo legislativo contemple análise *ex ante* da proposta, ancorada em estatísticas públicas de qualidade e em capacidades humana e tecnológica adequadas.

Por isso, para a elaboração do cálculo elucidativo é necessário anteriormente saber:

- Se o Município possui servidores disponíveis a serem lotados na Guarda Municipal;
- no caso de necessidade de contratação, quantos servidores seriam necessários;
- quais os salários e vencimentos dos cargos a serem criados e quantidade de vagas;
- levantamento de valores para formação dos servidores;
- levantamento de equipamentos necessários para o funcionamento da Guarda Municipal;
- se há espaço físico disponível para o funcionamento da Guarda junto à estrutura municipal ou levantamento de valores para disponibilização de espaço adequado;
- levantamento de outros possíveis valores a serem dispendidos, ainda que estimativos.

São essas, Senhora Presidente, as razões que me levaram a vetar integralmente o Projeto de Lei em tela, as quais submeto à elevada apreciação dos nobres edis.

Atenciosamente,

(assinado digitalmente)
ROBSON CANTU
Prefeito Municipal

A
Excelentíssima Senhora THANIA MARIA CAMINSKI GEHLEN
Presidente da Câmara Municipal
Pato Branco - PR



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 2076-685F-08E0-3EDF

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ROBSON CANTU (CPF 441.XXX.XXX-68) em 05/09/2023 09:22:24 (GMT-03:00)

Papel: Parte

Emitido por: AC Instituto Fenacon RFB G3 << AC Secretaria da Receita Federal do Brasil v4 << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://patobranco.1doc.com.br/verificacao/2076-685F-08E0-3EDF>