

MENSAGEM N.º 032 DE 12 DE ABRIL DE 2021.

Comunica veto que especifica ao Projeto de Lei n.º 2/2021.

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL  
DE UNAÍ – ESTADO DE MINAS GERAIS:**

1. Com cordiais cumprimentos, extensivo à seus pares, noticiamos a Vossa Excelência que, com fulcro no inciso II do artigo 72 da Lei Orgânica do Município e *ex vi* do § 1º do artigo 66 da Constituição Federal, assentamos entendimento em vetar, totalmente o Projeto de Lei n.º 77/2019, com versão de redação final, que “Autoriza a Implantação do Sistema Bueiro Inteligente que especifica, no âmbito do Município de Unaí e dá outras providências”.
2. É ponto inconcusso que “as regras do processo legislativo federal, mormente as que hospedam a iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros”<sup>1</sup> e como desenrolamento singularizado do princípio da separação dos poderes (art. 1º da Constituição Estadual), a Constituição do Estado de Minas Gerais prevê, no seu art. 90, a iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo (aplicável na órbita municipal por obra do princípio da simetria via do art. 96, inciso VII da Lei Orgânica Municipal).
3. Também prevê no art. 90 (aplicável na órbita municipal *ex vi* do art. 96 da Lei Orgânica do Município de Unaí) competência privativa do Chefe do Poder Executivo. O dispositivo consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.
4. Brinda-nos com um professorado oportuno, o inciso VII do art. 96 da *mother law* do Município de Unaí, que fornece ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de dispor, mediante decreto, sobre “organização e funcionamento da gerencia municipal, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”, em preceito semelhante ao art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal. Por sua vez, o Inciso I, do artigo da Lei Orgânica, citada alhures, estabelece competir-lhe o exercício da direção superior da administração e a prática dos demais atos decorrentes da gestão, nos limites da alçada do Poder Executivo.
5. A constitucionalidade do Projeto de Lei 2/2021 transparece, exatamente, pelo divórcio da iniciativa parlamentar das leis locais com afronta aos preceitos da Constituição Estadual e Federal.

1 - (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

(fls. 2 da Mensagem nº 32, de 12/4/2021)

6. Pois, ao instituir implantação do denominado programa de Bueiro Inteligente, de um lado, viola o art. 96, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, elas ofendem o art. 11, do mesmo *codex* na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo.

7. Nessa guisa é a ensinação emanada da jurisprudência nos arestos *verbis*:

*"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1º, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI.II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.III. - Precedentes do STF. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.). "É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (STF, ADI 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02). "Ação direta de inconstitucionalidade - Ajuizamento pelo Prefeito de São José do Rio Preto - Lei Municipal nº10.241/08 cria o serviço de fisioterapia e terapia ocupacional nas unidades básicas de saúde e determina que as despesas decorrentes 'correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário' - Matéria afeta à administração pública, cuja gestão é de competência do Prefeito - Vício de iniciativa configurado - Criação, ademais, de despesas sem a devida previsão de recursos - Inadmissibilidade - Violação dos artigos 5º e 25, ambos da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade da lei configurada - Ação procedente" (ADI 172.331-0/1-00, Órgão Especial, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, v.u., 22-04-2009).*

8. Além disso, avassala a denominada reserva de Administração, como já decidido:

*"RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais" (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).*

9. Nem se alegue que o Projeto de Lei 2/2021 contém mera autorização! A natureza de lei autorizativa não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade.

10. Deprende-se de garimpo a legislação que alberga a matéria que a autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de

(fls. 3 da Mensagem nº 32, de 12/4/2021)

iniciativa. Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de constitucionalidade. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na glosada proposta de lei (Pl 2/2021).

11. A crestomática lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes e objurgadas leis que autorizam, especialmente quando votadas contra a vontade de quem se poderia solicitar a execução (por via de Requerimento ou Ofício), ensina que:

*“(...) insistente na prática legislativa brasileira, a ‘lei’ autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjeiar o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu ‘lei’ autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a ‘lei’ que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da ‘lei’ começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’ O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo, tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente”* (Sérgio Resende de Barros. “Leis Autorizativas”, in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).

12. A lei que, em jaez metediço, autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada, implica em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional por criar obrigação ao último.

13. Neste sentido, vem julgando o egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, afirmando a constitucionalidade das vergastadas leis autorizativas, forte no entendimento de que essas “autorizações” são mero eufemismo de “determinações”, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

*“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócuas ou rebarbativas, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes. VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal. LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007).*

(fls. 4 da Mensagem nº 32, de 12/4/2021)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE. A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redunda em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais” (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010). “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, ‘autorizando’ o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de vale-educação no comércio local. Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas ‘autorizativo’, lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente” (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010).*

14. Repisando, a argumentação da natureza autorizativa da norma e da inércia na execução da lei, não elide a conclusão de sua inconstitucionalidade. Essa questão foi bem examinada pela Suprema Corte que assim manifestou:

*“5. Não é tolerável, com efeito, que, como está prestes a ocorrer neste caso, o Governador do Estado, à mercê das veleidades legislativas, permaneça durante tempo imprevisível com uma lei inconstitucional a tiracolo, ou, o que o seria ainda pior, seja compelido a transmiti-la a seu sucessor, com as consequências de ordem política daí derivadas” (STF, ADI-MC 2.367-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).*

15. Com efeito, em matéria administrativa a Administração Pública está vinculada positivamente ao princípio da legalidade (art. 37, Constituição Federal; art. 1º, §2º da Constituição do Estado de Minas Gerais) e, atento à consideração essencial do não cancelamento da Súmula 05 do Supremo Tribunal Federal, afigura-se impossível ao Chefe do Poder Executivo (vetando ou não a lei de iniciativa parlamentar que disciplina a matéria) cumprir-a (ou seja, atender à autorização nela contida), pois, a inconstitucionalidade a tisna desde seu nascedouro, e a dimensão do princípio da legalidade (rectius: juridicidade) requer a conformidade dos atos da Administração com o ordenamento jurídico inteiro – inclusive as normas constitucionais. Quanto a citada sumula, transcrevemos o professorado a seguir<sup>3</sup>:

• ***Superação do enunciado 5 do Supremo Tribunal Federal***

*“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica*

(fls. 5 da Mensagem nº 32, de 12/4/2021)

*do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...). [ADI 1197, rel. min. Celso de Mello, P. j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017.]”*

16. Assim, de plano, verifica-se que o presente voto, é a última *rácio* a possibilitar ao Egrégio Poder Legislativo de Unaí o retorno do olhar aos trilhos da legalidade, vez que, mesmo inquinado de vícios insanáveis, o Projeto de Lei 2/021, profligou a expiação da Comissão de Justiça (art. 102, I, “a”) da Comissão de Finanças (art.102, II, “g”) e do colegiado de vereadores ao ser aprovada em primeiro e Segundo turnos.

17. Imperioso trazer a lume que, mesmo que a intenção de vigorar a lei inconstitucional sobressaia à intenção do voto não está, o chefe do executivo, pegado a executar tal normativo inquinado de ilegalidade, sob a premissa de que, vige no ordenamento jurídico a determinação de que “**ordem** manifestamente ilegal não se cumpre” inclusive, tal situação, no âmbito do Direito Penal, configura causa excludente de culpabilidade, qual seja, **inexigibilidade de conduta diversa**, conforme preconiza o artigo 22 do Código Penal que tem como rubrica legal “Coação irresistível e obediência hierárquica”, *in litteris*: “*Se o fato é cometido sob coação moral irresistível ou em estrita obediência a ordem, não manifestamente ilegal, de superior hierárquico, só é punível o autor da coação ou da ordem.*”

18. Importante sinuar que, por mais licita e louvável seja a intenção do legislador municipal, esta invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao regular matéria eminentemente administrativa, ao disciplinar a obrigatoriedade da implantação do “Sistema de Bueiro Inteligente”.

19. Ademais, o propositivo questionado gaba aumento de despesa para a administração pública municipal, face à necessidade de adequação dos bueiros já existentes no novo sistema proposto. Ainda o faz sem a devida previsão orçamentária, o que é vedado até mesmo ao próprio chefe do executivo, ferindo de modo expresso, o disposto nos artigos 68, inciso I, da Carta Estadual, “*in verbis*”.

---

3 - A PSV 58, que requereu o cancelamento da Súmula Vinculante 5, foi rejeitada pelo Plenário do STF em 30-11-2016.

(fls. 6 da Mensagem nº 32, de 12/4/2021)

*Art. 68. Não será admitido aumento da despesa prevista: I – nos projetos de iniciativa do governador do Estado, ressalvada a comprovação a existência de receita e o disposto no art. 160, III;*

20.. E a Lei Orgânica do Município assim preconiza:

*Art. 71. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, exceto com a comprovação da existência de receita; II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal.*

21. No mesmo sentido o Diploma normativo contido na Resolução 195, de 25 novembro de 1992, que contém o Regimento Interno a Câmara Municipal de Unaí, nos leciona no sentido *verbis*:

*Art. 197. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa do Prefeito, ressalvada a comprovação de receita; e*

22. Na mesma senda, decidiu o Colendo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE INSTALAÇÃO DE PLACAS DE IDENTIFICAÇÃO DAS VIAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, Lei Municipal que dispõe sobre instalação de placas de identificação das vias públicas do município, por se tratar de matéria cuja competência privativa para legislar é da Administração. Competência exclusiva do Chefe do Executivo. Violação ao disposto nos artigos 8º, 10, 61, inciso I, e 82, inciso VII, 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058096165, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 21/07/2014)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL n.º 4.036/2014. COLOCAÇÃO DE ORIENTAÇÕES SOBRE O DPVAT EM ESTABELECIMENTOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SAÚDE PÚBLICOS E PRIVADOS E FUNERÁRIOS DO MUNICÍPIO. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL EM RELAÇÃO À DISCIPLINA DO PODER EXECUTIVO. Padece de parcial inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, disposta sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao 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 70059705947, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 08/09/2014)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ORGÃOS DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA AUMENTO DE DESPESAS. Lei Municipal nº 2.958/2010, do Município de Gravataí, que dispõe sobre a proibição do consumo de cigarros e assemelhados. Criação de atribuições a órgãos do Poder Executivo consistentes na fiscalização, aplicação de penalidades, realização de campanha educativa e formalização de denúncias. Aumento de despesas. Vício de Iniciativa. Competência do Poder Executivo. Violação aos artigos 8º, 10, 60, inc. II, “d”, c/c artigo 82, VII, todos da Constituição Estadual. Ação parcialmente procedente,*

(fls. 7 da Mensagem nº 32, de 12/4/2021)

*unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70037974110, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 20/06/2011)*

*CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL Nº 3.900/2013. ALTERA VALOR PAGO AOS SERVIDORES PÚBLICOS A TÍTULO DE DIÁRIAS. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. É manifesta a inconstitucionalidade formal da Lei nº 3.900, de 05 de julho de 2013, do Município de Canguçu, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que dispõe sobre o valor a ser pago aos servidores públicos a título de diárias, matéria afeta a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, atritando com os artigos 8º, 10, 19, 60, II, "a" e "b", e 82, III e VII, todos da Constituição Estadual. Como também, padece de inconstitucionalidade material a lei indigitada ao acarretar aumento de despesas, sem prévia previsão orçamentária, afrontando o disposto nos artigos 149 e 154, I, Constituição Estadual. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055651509, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 14/10/2013)".*

23. Importante o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas de Minas Gerais *verbis*:

*EMENTA: CONSULTA – DESPESA COM PESSOAL – MAJORAÇÃO DO PERCENTUAL DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE – A) PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA PELA CÂMARA MUNICIPAL – INCONSTITUCIONALIDADE – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO – PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES – B) ASSUNÇÃO DE DESPESAS NOVAS EM FINAL DE MANDATO – VEDAÇÃO – PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 21 DA LRF. a) A Câmara Municipal não poderá iniciar o processo legislativo para a majoração do percentual do adicional de insalubridade, já previsto no Estatuto dos Servidores, pois a iniciativa de lei que verse sobre essa matéria é da competência privativa do Prefeito Municipal, consoante prescreve a alínea "a" do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, aplicável ao Município em observância ao princípio da simetria; b) Não é permitido o aumento de despesa com pessoal nos últimos cento e oitenta dias do mandato, a teor do disposto no parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal. Processo n.: 885888 Natureza: Consulta Órgão/Entidade: Câmara Municipal de Brazópolis Consultante: Sérgio Fernandes dos Reis, Presidente Relator: Conselheiro em exercício Gilberto Diniz Sessão: 29/05/2013 Decisão unânime.*

24. Trata-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomarem a diligência de projetos que visem dispor sobre essa matéria inclusive, com aumento de despesas, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente. Fundamenta-se nos escólios jurisprudenciais *verbis*:

*"EMENTA: ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA MÉDICO DA ESCOLA - MUNICÍPIO DE EXTREMA - VÍCIO FORMAL - INICIATIVA - AUMENTO DE DESPESAS - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.*

*- A Lei 3.233, de 06 de junho de 2014, do Município de Extrema, dispõe sobre organização e estruturação de serviço público de saúde prestado em âmbito local, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Não obstante, no presente caso, a iniciativa se deu pelo Poder Legislativo Municipal, o que evidencia vício formal de inconstitucionalidade, decorrente da iniciativa parlamentar, a ensejar violação do princípio da separação dos poderes.*

*- A instituição do Programa Médico da Escola requer gastos com unidades móveis, equipamentos e contratação de pessoal capacitado para sua execução, o que implica em criação de despesas para o Município, sem que haja indicação da fonte de custeio. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.14.045649-2/000, Relator(a): Des.(a) Silas Vieira , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/09/2014, publicação da súmula em 18/09/2015)*

(fls. 8 da Mensagem nº 32, de 12/4/2021)

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE EXTREMA - INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA MÉDICO DA ESCOLA - MUNICÍPIO DE EXTREMA - VÍCIO FORMAL - INICIATIVA - AUMENTO DE DESPESAS - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE ACOLHIDA.*  
- Implica em violação ao princípio da harmonia e independência dos poderes, no âmbito do Município, e, consequentemente, em inconstitucionalidade, a edição, por iniciativa da Câmara Municipal de Vereadores, de Lei que dispõe sobre a criação do Programa Médico da Escola, em decorrência da nítida invasão de competência atribuída ao Executivo, a quem cabe a função precípua da administração municipal.  
- A instituição do Programa Médico da Escola requer gastos com unidades móveis, equipamentos e contratação de pessoal capacitado para sua execução, o que implica em criação de despesas para o Município, sem que haja indicação da fonte de custeio. (TJMG - Ação Direta Inconstitucionalidade 1.0000.14.045649-2/000, Relator(a): Des.(a) Silas Vieira , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 25/03/2015, publicação da súmula em 18/09/2015)"

25. *Este é o entendimento de Hely Lopes Meirelles:*

*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. 4*

26. Destarte, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

27. Necessário ressaltar, ainda, que a proposta lei objurgada, positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 6º da Constituição de Minas Gerais. Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

28. Portanto, salta aos olhos que, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às muralhas impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é *conditio sine qua non*, resistiria a validade do próprio processo legislativo, do que resulta uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

29. Nessa senda, a intenção de Lei de iniciativa parlamentar, ao impor ao Poder Executivo a obrigatoriedade da reestruturação do sistema de bairros, não apenas se constitui em indevida ingerência nos serviços prestados pela Administração, como também implica a transgressão ao princípio da harmonia, separação e independência dos Poderes (artigos 6º da Constituição Estadual e 11 da Lei Orgânica Municipal).

(fls. 9 da Mensagem nº 32, de 12/4/2021)

30. Nesse sentido:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal e material, por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes, a disposição final do §2º do artigo 19 Lei Municipal 3.429/2013, que torna obrigatório o comparecimento do Prefeito Municipal às comparecimentos do Prefeito Municipal às audiências públicas de prestação de contas junto à Câmara Municipal. Matéria cuja competência privativa para legislar é da Administração. Competência exclusiva do Chefe do Executivo. Violação ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. Precedente. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058679655, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 01/09/2014)”*

31. Na esteira da argumentação expendida, impõe-se o acolhimento da aprovação do presente voto, a fim de ver restabelecida a missão precípua do poder Legislativo, a harmonia dos Poderes (artigo 6º da Constituição Estadual e 11 da Lei Orgânica Municipal), assumida e representada pelos nobres *edis* que o compõem, que precedido da palavra “eu Prometo” um dia juraram “... cumprir dignamente o mandato a mim confiado, guardar a Constituição e as leis, trabalhando pelo engrandecimento deste Município”.

32. Feitas estas considerações, apresentando os motivos que ostentamos para vetar, totalmente, o PL 2/2021, cujo âmago submetemos ao esmerado exame do colegiado de *edis* que compõem o Parlamento Unaiense.

Unaí, 12 de abril de 2021; 77º da Instalação do Município.

José Gomes Branquinho  
Prefeito

A Sua Excelência o Senhor  
**Vereador PAULO ARARA**  
Presidente da Câmara Municipal de Unaí  
Nesta

---

4 · MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676