



GABINETE DO PREFEITO

OF. GAB. PMVNI/Nº 379/2023

Venda Nova do Imigrante/ES, 17 de julho de 2023

Ao Excelentíssimo

ERIVELTO ULIANA

Presidente da Câmara Municipal

Senhor Presidente,

Encaminho, em anexo, a Vossa Excelência o **VETO INTEGRAL** do Autógrafo N° 038/2023, Projeto de Lei N° 023/2023, encaminhando para REAPRECIACÃO o referido Projeto de Lei, **INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL “CAMINHO PARA O AGRO” E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

Na oportunidade, renovo votos de elevada estima e distinta consideração.



JOÃO PAULO SCHETTINO MINETI

Prefeito Municipal





DO: GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE

AOS: SENHORES VEREADORES E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

Senhor Presidente,

O Prefeito de Venda Nova do Imigrante, no uso de suas atribuições legais e nos termos do artigo 74, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, resolve, **VETAR INTEGRALMENTE** o Autógrafo de Lei nº 038/2023, Projeto de Lei nº 023/2023, encaminhando para **REAPRECIACÃO** o referido Projeto de Lei, que **INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL “CAMINHO PARA O AGRO” E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**, pelos motivos e razões que se seguem:

JUSTIFICATIVA

O Projeto de Lei nº 023/2023 foi aprovado por esta Colenda Câmara Municipal, dispondo sobre a instituição de um Programa Municipal denominado “Caminhos para o Agro”.

No entanto, mesmo reconhecendo a nobre intenção do legislador e a sua legítima consideração pela pertinente matéria sub examine, é necessário que se observe, concomitantemente, os requisitos necessários à formação do processo legislativo inerente à tramitação da Proposta.

E, nesse sentido, infere-se que seus dispositivos interferem de maneira direta no âmbito da gestão administrativa que cabe ao Chefe do Poder Executivo, criando e





impondo obrigações, padecendo, portanto, de vício de iniciativa, pela inobservância do princípio constitucional da separação dos Poderes.

Isso porque a regra de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo in casu não foi observada, eis que compete ao Chefe do Executivo iniciar o presente Projeto de Lei, visto que **a matéria em comento constitui medida administrativa típica de gestão reservada ao Poder Executivo.**

Nessa perspectiva, caso a norma fosse sancionada, evidente que ficaria a cargo do Poder Executivo toda a estruturação, implementação e execução do programa em comento, evidenciando, por conseguinte, a inconstitucionalidade da proposição, em razão da inobservância do princípio da separação dos Poderes.

Isso porque a atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, deixando de observar o princípio da independência entre os poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal, de 1988, maculando a Proposta de inconstitucionalidade em razão do vício de iniciativa, e ilegitimidade.

Ademais, incumbe a um Poder competências próprias e insuscetíveis de invasão por outro. E, nesse sentido, nas palavras de Hely Lopes Meirelles[3], a interferência de um Poder em outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções. Complementa ainda o nobre autor:

*“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.”
(grifos acrescentados).*



que ordenam atividades na Administração Pública, cuja instituição demanda meios financeiros que não foram previstos nas leis orçamentárias.

E, nesse sentido, há manifesta inconstitucionalidade por prever aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária, contrariando, inclusive, dispositivos da Constituição da República, de 1988, no mesmo sentido (incisos I e II do caput do art. 167).

Portanto, é necessário salientar que a ausência dos referidos recursos impede o cumprimento da gestão financeira responsável, tendo em vista **a importância da transparência no que concerne ao dispêndio daquilo que se aprova em lei, a fim de se saber se há lastro fiscal suficiente para se sustentar inovações nas políticas públicas.**

Nesse sentido, nos termos do § 1º do art. 1º da LRF, a responsabilidade na gestão fiscal compreende a prevenção de riscos e a correção de desvios, com a finalidade de se manter o equilíbrio das contas públicas.

Assim, com o intuito de se alcançar a manutenção do mencionado equilíbrio financeiro, a citada Lei Complementar Federal limita os atos administrativos e legislativos que aumentem gastos ou reduzam receita, nos termos dos arts. 16 e 17 que preveem o seguinte:

“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.

“Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo



normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

- 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (grifos acrescentados).

Note-se que, além da necessária compatibilidade do ato legislativo ou com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o inciso II do art. 16, acima transcrito, estabelece que deve haver “adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Dessa forma, a Proposta se mostra inconstitucional haja vista que o Poder Legislativo impõe uma obrigação que ocasiona gastos não previstos para o Município, trazendo dispêndios irregulares ao erário que além de não dispor dos recursos necessários para garantir a execução da despesa, não conta com a previsão orçamentária precedente, o que é elementar para cumprir os regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Logo, apesar de não haver dúvidas quanto a nobre intenção do legislador, a proposta mostra-se incompatível com as disposições constitucionais em âmbito federal (art. 2º da Constituição Federal, de 1988), revelando-se inconstitucional por vício de iniciativa e imposição de obrigações ao Poder Executivo, que não pode ser compelido em sua atuação com medidas legislativas que interfiram em sua órbita de atribuições administrativas, ferindo, portanto, o princípio constitucional da separação dos poderes, haja vista que pretende instituir um Programa que deverá ser implementado, executado e regulamentado pelo Poder Executivo.

Por conseguinte, as mencionadas obrigações impostas por meio da Proposição em comento ocasionariam gastos não previstos para o Município, trazendo dispêndios irregulares ao erário que além de não dispor dos recursos necessários para





garantir a execução da despesa, não conta com a previsão orçamentária precedente, o que é elementar para cumprir os regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como é sabido, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão, logo, inerente à chefia do Poder Executivo.

Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a população a ser atendida. Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas.

Deste modo, o referido Projeto de Lei fere a Autonomia do Poder Executivo para os atos de gestão, que se caracteriza como um princípio fundamental no sistema de separação dos poderes, consagrado na Constituição Federal.

Esse princípio visa garantir que o Poder Executivo tenha liberdade e independência para exercer suas atribuições administrativas, sem interferências indevidas dos demais poderes, especialmente do Legislativo, pois caracterizaria um vício de iniciativa.

A autonomia do Executivo é um desdobramento do Princípio da Separação dos Poderes, que estabelece que cada poder tem suas competências específicas e deve atuar de forma independente, evitando a concentração excessiva de poder em uma única instituição. Dessa forma, o Executivo possui uma esfera própria de atuação, que abrange as atividades administrativas, de implementação de políticas públicas e de gestão dos recursos e serviços públicos.

Nesse contexto, é importante destacar que o Legislativo, embora tenha o poder de legislar e estabelecer regras gerais, não pode interferir nos atos de gestão do





Executivo. Os atos de gestão envolvem a tomada de decisões relacionadas à organização interna, funcionamento, alocação de recursos e administração das políticas públicas.

Essas competências são próprias do Executivo e estão inseridas no âmbito da discricionariedade administrativa, ou seja, a liberdade de escolha e ação do administrador na condução dos assuntos públicos.

A jurisprudência do STF é clara ao reconhecer a autonomia do Executivo para a tomada de decisões de natureza administrativa. O STF tem reiteradamente afirmado que o Legislativo não pode interferir nos atos de gestão do Executivo, sob pena de violar a Separação dos Poderes e comprometer a eficiência e a efetividade da Administração Pública.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. LEI 8.170/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE ESTABELECE NORMAS DE ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE PEDÁGIO NO RESPECTIVO TERRITÓRIO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. LEI ESTADUAL QUE INTERFERE NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS FIRMADOS ENTRE O PODER EXECUTIVO E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. VIOLAÇÃO AO ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E À SEPARAÇÃO DOS PODERES. LEI QUE NÃO INDICA FONTE DE CUSTEIO. INOBSERVÂNCIA DO ART. 112, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DESRESPEITO À AUTONOMIA MUNICIPAL (ART. 18 DA CF). 1. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual 8.170/2018, oriunda de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo, que concede isenção do pagamento de tarifa de pedágio em rodovia estadual, quer esteja sendo administrada pela iniciativa privada via contrato de concessão, quer pelo próprio Poder Público Estadual ou Municipal, a veículo cujo proprietário possua residência permanente ou exerça atividade profissional permanente no próprio Município em que esteja localizada a praça de cobrança de pedágio. 2. Ao impor situação mais vantajosa para os proprietários de veículos residentes ou que trabalhem em município que abrigam praças de pedágio, a norma questionada viola o princípio da isonomia inserto no art. 19, III, da Constituição Federal, que dispõe ser vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. 3. A jurisprudência da CORTE firmou-se no sentido de inibir que sejam estabelecidas pelos entes da federação brasileira relações de preferências entre brasileiros, em razão de sua origem ou procedência (ADI 4382, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2018; (ADI 3.583, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 14/3/2008; (RE 668.810, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 10/8/2017). 4. A lei estadual impugnada imiscui-se indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o Poder Executivo concedente e as empresas concessionárias, com ferimento ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, e ao princípio da separação de poderes. 5. O Tribunal de origem pontuou que a lei contestada não indica a fonte de custeio para o poder concedente arcar com os encargos da desoneração prevista na norma, o que





finda por violar o art. 112, § 2º, da Constituição Estadual, cuja constitucionalidade já foi reconhecida pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 3225, Relator (a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/2007). 6. Esta CORTE firmou entendimento de que os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente, seja a União Federal, seja o Município, e as empresas concessionárias, nem modificar ou alterar as condições dos contratos de concessão. 7. Na hipótese vertente, a norma abrange contrato de concessão de rodovia estadual sob a administração do Município, o que afronta a autonomia municipal (art. 18, da CF). 8. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - ARE: 1349285 RJ 0078337-37.2019.8.19.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 14/02/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 18/02/2022)

Portanto, é essencial preservar a autonomia do Poder Executivo nos atos de gestão, permitindo que exerça suas competências administrativas de forma independente, de acordo com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contribuindo para uma estabilidade institucional, para a correta efetividade das políticas públicas e o respeito aos limites e equilíbrio entre os poderes do Estado.

Além disso, o Projeto de Lei pretende criar um programa de governo, denominando-o como Programa Municipal “Caminho para o Agro”, tal conduta caracteriza Vício de Iniciativa do processo legislativo, uma vez que usurpa competência exclusiva do Poder Executivo.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo a criação e manutenção de programas de governo. Sendo este o entendimento consolidado da doutrina brasileira, marcada por Hely Lopes Meirelles:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de





administração. (In: MEIRELLES, Helly Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

Assim, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita a oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de “Reserva da Administração”.

Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) 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 ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Ademais, não podemos deixar de mencionar que o art. 7º da propositura em tela, estabelece um prazo de 15 dias para o Executivo efetuar a execução de serviços. Quanto à impossibilidade de o Poder Legislativo estabelecer prazo certo para tomada de providências por parte do Executivo, o STF decidiu da seguinte forma:

Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28-3-2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000.3. (STF, ADI 3394, 02.04.07, Min. Eros Grau).





Sendo assim, diante do exposto, encaminho o presente **VETO INTEGRAL** ao Autógrafo de Lei nº 038, datado de 21 de junho de 2023, para **REAPRECIACÃO** do Projeto de Lei nº 023/2023, em face dos motivos já expostos.

Assim, conclamo aos nobres Edis uma nova análise do texto aprovado, para que o veto ora proposto seja aceito e aprovado.

Venda Nova do Imigrante/ES, 17 de julho de 2023.

JOÃO PAULO SCHETTINO MINETI
Prefeito Municipal



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://camaravni.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 37003000380037003A005000

Assinado eletronicamente por **Prefeito Municipal** em 17/07/2023 16:33

Checksum: FE731C3EF7A5BE1C8D56E7E5FD2BB2F67E408B5D65D7D01AE577A8FAA2057FA7

