

**MENSAGEM DE LEI Nº 64/2016**

Maringá, 25 de julho de 2016.

VETO Nº 999/2016

Senhor Presidente:

A presente tem por objetivo levar ao conhecimento de Vossa Excelência e Excelentíssimos Senhores Vereadores, nos termos do Artigo 32, § 1º da Lei Orgânica do Município, meu **VETO TOTAL**, ao Projeto de Lei nº 10.240, de 24 de junho de 2016, de autoria do Vereador Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, que dispõe sobre a implantação de um posto avançado da Guarda Municipal ao lado do *campus* da Universidade Estadual de Maringá – UEM e dá outras providências, conforme razões que segue:

Em que pese a pretensão da inclusa propositura, destaco que o projeto em questão trata de matéria que, por sua natureza, somente pode decorrer de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, sendo de competência privativa deste, incorrendo assim na vedação do artigo 66, inciso IV c/c artigo 87, inciso VI, também da Constituição Estadual do Paraná, bem como aos artigos 29, §1º, III, e 50, VI, IX, XI, XIV da Lei Orgânica do Município de Maringá.

Logo, o projeto viola também os princípios da autonomia e independência dos Poderes agasalhados na Constituição Estadual (arts. 4º e 7º, parágrafo único).

Exmo. Sr.

FRANCISCO GOMES DOS SANTOS

DD. Presidente da Câmara Municipal de Maringá

N E S T A



Na ordem constitucional em vigor, os Municípios foram dotados de autonomia administrativa e normativa – de conformidade com o disposto nos arts. 18, 29, *caput*, e 30, incisos I a VII da Constituição Federal, e no art. 15 da Constituição do Estado do Paraná – e, consequentemente, podem legislar sobre assuntos que sejam de interesse local, inclusive a organização e administração dos próprios e serviços públicos.

É bem de ver, porém, que a autonomia administrativa e normativa não pode ser confundida com soberania, porquanto a própria Constituição, que é a fonte da qual emana todo o poder estatal, impõe limites à atuação dos Municípios, ao exigir deles a obediência aos princípios estabelecidos nela própria e na Constituição do respectivo Estado, conforme, aliás reza o seu art. 29:

“O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado...”

Nesse sentido é o previsto no artigo 66, IV e art. 87, VI, da Constituição do Estado do Paraná, por força da qual somente o chefe do Poder Executivo detém a iniciativa das leis que disponham sobre:

Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)

IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.

Art. 87. Compete privativamente ao Governador:

(...)

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei;



Do mesmo modo as previsões na Lei Orgânica do Município de Maringá, em seus artigos 29 e 50, vejamos:

Art. 29. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, às comissões permanentes da Câmara, ao prefeito e à iniciativa popular, na forma e nos casos previstos nesta Lei.

§1º Compete **privativamente ao prefeito** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

III – criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Municipal.

Art. 50. Ao Prefeito compete defender os interesses do Município, adotando, de acordo com a lei, todas as medidas necessárias a esse fim, e, em especial:

(...)

VI – dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da Administração;

IX – administrar os bens públicos, superintender a arrecadação de tributos, bem como a guara de aplicação de receita, autorizando despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias e dos créditos votados pela Câmara;

(...)

XIV – promover os serviços e obras da Administração Pública;

Tratam-se os dispositivos em comento de simples reprodução da norma de observância obrigatória da Constituição Federal, mais precisamente o seu art. 61, §1º, inciso II, alíneas “b”, que instituiu a **reserva de iniciativa** sobre determinadas matérias em favor do Presidente da República, cumprindo rememorar que, nos termos da jurisprudência assente do STF *“as regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros (também extensíveis aos Municípios) em tudo aquilo que diga respeito – como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada – ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como*



delineado na Constituição da República.” (ADI 1434-0/SP, Rel. Min, SEPULVEDA PERTENCE, DJ Seção I, 3 de fevereiro de 2000, pág.3)

No caso em tela, ao editar o Projeto de Lei nº 10.240, de 24 de junho de 2016, de iniciativa parlamentar, fixando regras pertinentes ao serviço público, mais especificamente na organização e administração da Guarda Municipal impondo a implementação de posto avançado de atendimento, a **Câmara de Vereadores de Maringá usurpou competência privativa do Prefeito, no campo da iniciativa reservada das leis**, donde configura a violação do princípio da independência e harmonia entre os poderes, que vem expressamente consagrado no art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná.

Isso porque, como muito bem ressaltado, compete apenas ao Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre **criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Municipal**, e conseqüentemente, o funcionamento e estruturação da Guarda Municipal.

Ainda, a competência executiva para administração dos bens municipais é corroborada pelo i. doutrinador José Afonso da Silva¹, vejamos:

“Independência dos Poderes: significa (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) **que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização**; (c) **que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais.**”

Deste modo a organização do serviço executado pela Guarda Municipal bem como a forma a qual este serviço será realizado é de competência exclusiva do Poder Executivo, que reflete atos de gestão.

¹ Comentário Contextual à Constituição, 4ª ED., Editora Malheiros, 2007, sem grifos no original.



Ainda, Hely Lopes Meirelles², dissertando sobre as atribuições da Câmara de Vereadores, ensina:

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 a 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 e 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 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.**

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados,**

2 *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 2006, págs. 605/606.



contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os Tribunais Estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo. (grifo nosso)

Pode-se concluir que não se admite que o Poder Legislativo imponha ou estabeleça condições acerca da forma de administração, organização e execução dos serviços que serão exercidos pelo Poder Executivo, pois tal fato coloca em risco sua autonomia e independência.

Do mais, conforme manifestação da Secretaria Municipal de Trânsito e Segurança, o projeto em análise também é inviável levando em consideração o atual efetivo da Guarda Municipal que já atendem os postos avançados existentes: o Terminal Rodoviário, Parque Alfredo Nyffeler, Equipe do Projeto Crack é Possível Vencer com a Base Móvel instalada diariamente na Praça Raposo tavares e os cinco setores que dividem o Município de Maringá, e ainda os Distritos de Floriano e Iguatemi onde as equipes realizam diuturnamente ronda nos próprios públicos para coibir danos ao patrimônio e promovendo segurança ao público e aos servidores municipais.

A Guarda Municipal participa ainda de operações conjunta com outros órgãos de segurança, realiza os atendimentos das ordens de serviços em conjunto com as Secretarias Municipais, e ainda em eventos relacionados.

Deste modo, a implantação de posto avançado na Universidade Estadual de Maringá ensejaria a necessidade de contratação de maior número de servidores, acarretando no aumento de despesas com pessoal, situação vedada à Câmara local.

Tal entendimento, vale ressaltar, é o que tem prevalecido no âmbito dos e. Tribunais de Justiça do país, conforme se vê das ementas abaixo reproduzidas:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 3.471/2009 DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO/RS. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DOS ESPAÇOS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS, NOS HORÁRIOS SEM AULAS FORMAIS - PARA AS COMUNIDADES REALIZAREM ATIVIDADES SÓCIO-EDUCACIONAIS - CULTURAIS, RECREATIVAS E DE LAZER. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra a da Constituição Federal atribui...

(TJ-RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Data de Julgamento: 16/05/2011, Tribunal Pleno)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE GÊNESE PARLAMENTAR QUE CRIA ATRIBUIÇÕES E DESPESAS PARA O PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. PROCEDÊNCIA.

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções ou empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal. Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. [...] A exclusividade de iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto à matérias propostas pelo Executivo. [...]" (Hely Lopes Meirelles, in Direito Municipal Brasileiro. 6ª ed., Malheiros, 1993, p. 541 e 542). É precisamente o que sucede no caso dos autos, dado cuidar-se de lei de gênese parlamentar que, de modo írrito, inconstitucional (arts. 32; 50, § 2º, VI; 71, IV, a, e 123, inc. I, da CE), instituiu atribuições e criou despesas para o Poder Executivo (concessão de bolsas de estudo ou ajuda de custo a atletas do Município que se destacarem em competições estaduais ou nacionais).

(TJ-SC – ADI 20120737805 SC, Relator: João Henrique Blasi. Julgado em 03/09/2013, Órgão Especial, data de publicação: 16/09/2013)



Outrossim, a obrigação imposta pelo intentado projeto desvirtua as finalidades e atribuições da própria Guarda Municipal que é de proteger o patrimônio público municipal, seus servidores e usuários desses espaços. Assim, a segurança e guarda de Universidade Estadual não é atribuição do Executivo Municipal.

Por todo o exposto, não me resta alternativa senão oferecer o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 10.240.

Desta forma, contamos com a compreensão, e na certeza do mesmo entendimento por parte de Vossas Excelências às justificativas para o veto ora apresentado, aproveitamos a oportunidade para apresentar-lhes meus protestos de estima e apreço.

Atenciosamente,



CARLOS ROBERTO PUPIN
Prefeito do Município de Maringá





A Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná, aprovou e eu, Presidente, encaminho ao Prefeito Municipal o seguinte:

PROJETO DE LEI N. 10.240.

Autor: Vereador Ulisses de Jesus Maia Kotsifas.

Dispõe sobre a implantação de um posto avançado da Guarda Municipal ao lado do *campus* da Universidade Estadual de Maringá – UEM e dá outras providências.

Art. 1.º O Chefe do Poder Executivo promoverá a implantação de um posto avançado da Guarda Municipal ao lado do *campus* da Universidade Estadual de Maringá – UEM.

Art. 2.º Visando à implementação da medida prevista no artigo 1.º, o Chefe do Poder Executivo fará as alterações que se fizerem necessárias na legislação orçamentária do Município, em cumprimento ao que determina a Lei Complementar n. 101/2000.

Art. 3.º Havendo interesse, a Municipalidade poderá firmar convênios ou termos de cooperação com organismos estaduais ou federais para a consecução dos fins visados por esta Lei.

Art. 4.º Para fazer face às despesas iniciais decorrentes da execução desta Lei, o Chefe do Poder Executivo fica autorizado a abrir, no corrente exercício financeiro, um crédito adicional especial da ordem de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), utilizando para a sua cobertura um dos recursos definidos no artigo 43, § 1.º, da Lei n. 4.320/64.

Art. 5.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário Vereador Ulisses Bruder, 24 de junho de 2016.


FRANCISCO GOMES DOS SANTOS
Presidente


EDSON LUIZ PEREIRA
1.º Secretário