

OF.GP.Nº /16

Cuiabá-MT, de de 2016.

A Sua Excelência o Senhor

VER. TONINHO DE SOUZA

Presidente em exercício da Câmara Municipal de Cuiabá

NESTA

Senhor Presidente,

Servimo-nos do presente para encaminhar a Vossa Excelência e Dignos Vereadores a Mensagem nº /2016 com as respectivas **RAZÕES DE VETO TOTAL** ao Projeto de Lei que “**Dispõe sobre a internet móvel wi-fi nos transportes públicos e nos terminais de ônibus do Município de Cuiabá, e dá outras providências**”, para a devida análise em caráter de urgência.

Sendo o que temos para o momento, apresentamos na oportunidade nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

HAROLDO YUKIO ALVES KUZAI

Prefeito Municipal em exercício

MENSAGEM Nº /2016

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Excelentíssimos Senhores Vereadores,

No exercício das prerrogativas contidas no artigo 41, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, levo ao conhecimento de Vossas Excelências as razões de **VETO TOTAL**aposto ao Projeto de Lei que “**Dispõe sobre a internet móvel wi-fi nos transportes públicos e nos terminais de ônibus do Município de Cuiabá, e dá outras providências**”, de autoria do ilustre Vereador Marcrean Santos, aprovado pelo Plenário dessa Augusta Câmara Municipal.

RAZÕES DO VETO TOTAL

O ilustre Vereador Marcrean Santosapresentou à deliberação dos seus pares o Projeto de Lei em comento, aprovado pelos membros dessa Casa Legislativa, sendo submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o estabelecido pela Lei Orgânica Municipal.

O artigo 1º do Projeto de Lei em análise estabelece o seguinte:

Art. 1º Autoriza o Poder Executivo Municipal a disponibilizar, gratuitamente, sinal público de internet através do sistema *wi-fi*, aos passageiros e usuários do transporte público, no Município de Cuiabá, com velocidade média mínima de 300 kbps (trezentos kilobits por segundo).

Em que pese a ideia veiculada no sobredito PL ser digna de aplausos, entendo ser o mesmo inconstitucional, passível, por conseguinte, de veto.

Compulsando integralmente o Projeto de Lei aprovado pela Casa de Leis, verificamos de forma cristalina que o mesmoviola o **princípio da separação dos poderes**,uma prescrição constitucional conhecida como o sistema de freios e contrapesos, que consiste na prática de delimitação de um poder por outro.Tal princípio está insculpido pelo artigo 2º da Carta Magna, a verificar:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A ideia do referido princípio remonta a John Locke que, de acordo com seus ensinamentos, *“reunir o Legislativo e o Executivo em um mesmo órgão ‘seria provocar uma tentação muito forte para a fragilidade humana, tão sujeita à ambição...”*¹

É certo que a ideia clássica, que predominava na doutrina liberal no início do século XIX, que preconizava uma rigorosa separação de funções a serem atribuídas com exclusividade a cada órgão da soberania não mais persiste.

Como nos ensina o professor Marcelo Novelino²:

“Atualmente a ideia de limitação da soberania por meio da repartição das competências distribuídas por diversos órgãos perdeu grande parte de seu valor. Hoje, o princípio não apresenta a mesma rigidez, porquanto a ampliação das atividades estatais impôs novas formas de inter-relação entre os poderes, de modo a estabelecer uma colaboração recíproca. Nesse sentido, José Afonso da SILVA ensina que ‘a harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos tem direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas.”

O fato é que a Carta Magna, além de assegurar o princípio da separação dos poderes e protegê-lo como cláusula pétrea³, estabeleceu toda uma estrutura institucional de forma a garantir a independência entre eles.

O Projeto de Lei em testilha cria obrigações ao Poder Executivo Municipal e seus órgãos, especificamente no bojo dos seus arts. 2º, 3º e 4º. Nesta seara, cumpre-nos ressaltar o disposto nos arts. 27e 41, ambos da Lei Orgânica do Município:

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

¹ CAETANO, Marcello. *Manual de ciência política e direito constitucional*, p. 190 – 192 *apud* NOVELINO, MARCELO, *Manual de Direito Constitucional– Vol. Único*, editora Método, 2014, São Paulo, p. 356

² Op. Cit. P. 357.

³ Art. 60, §4º, III, CF.

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - **servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**

III - **criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;**

Em que pese o art. 25 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá assegurar que a iniciativa de leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado, não podemos deixar de observar as regras pertinentes à iniciativa privativa de leis, constantes no ordenamento jurídico vigente tanto na esfera federal, como na estadual e municipal.

Isso porque, diante de algumas matérias serem fundamentalmente relacionadas aos critérios de conveniência e oportunidade inerentes ao Executivo, tornou-se necessário reservar à competência ao Chefe do Poder Executivo.

Assim sendo, em atenção ao Princípio da Separação dos Poderes, forçoso se evidencia o cumprimento das regras de competência para iniciativa de leis privativas, sob pena de restar prejudicada a harmonia dos Poderes.

Há de se notar que na Lei Orgânica do Município de Cuiabá fica estabelecida como de iniciativa exclusiva ao Prefeito as leis que disponham sobre criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração, assim como criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública.

Ora, pela interpretação sistemática de tal dispositivo, conclui-se que, se cabe ao chefe do Poder Executivo Municipal dispor sobre criação, transformação ou extinção de cargos na Administração, e pela criação e extinção de suas Secretarias e Órgãos, não é lógico que o Poder Legislativo por sua própria iniciativa atribua funções a órgãos pertencentes ao Poder Público municipal.

Assim sendo, apesar da nobre intenção do Vereador autor do Projeto de Lei em testilha, verifica-se que o mesmo ao fixar obrigações e responsabilidades ao Poder Executivo e seus órgãos, invade a competência deste, tendo em vista sua exclusiva função executiva e administrativa no âmbito deste ente, revelando ainda a sua incompatibilidade com os princípios de independência harmônica e separação dos poderes, insculpidos na Constituição Federal.

Diante deste entendimento, torna-se clara a insensata interferência do Poder Legislativo, uma vez que a presente lei versa sobre matéria de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo, entendimento este em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada” (ADI 2.857, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 30.11.2007 – grifos nossos).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembléia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo” (ADI 2.417, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 5.12.2003 – grifos nossos).

Vejamos ainda o ensinamento de 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 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.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'"(em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Sobre as atividades próprias de cada Poder Municipal, bem escreveu HELY LOPES MEIRELLES em sua clássica obra que:

“O sistema de separação de funções executivas e legislativas impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração ; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas: o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.”

Trazendo tais ensinamentos ao caso em tela, não nos resta alternativa que não seja entender que o PL em apreço, ao estabelecer obrigações e despesas ao Poder Executivo, padece de vício de iniciativa, vez que o Poder Legislativo não pode interferir “nas vontades” do Poder Executivo, senão vejamos.

Ademais, o artigo 6º do Projeto de Lei em testilha ao estabelecer que as despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, está criando aumento de despesa do Poder Executivo de forma indevida e inconstitucional, violando, assim, o princípio da separação de poderes.

Neste sentido, oportuno ainda transcrever a jurisprudência assentada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, ao julgar caso análogo ao presente, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL N. 4.161/2004 QUE OBRIGA O PODER EXECUTIVO A FORNECER GRATUITAMENTE VACINA DA MARCA PREVENAR A TODAS AS CRIANÇAS QUE NÃO ULTRASSEM OS 7 (SETE) ANOS DE IDADE - LEGISLAÇÃO QUE CRIA DESPESAS AO PODER EXECUTIVO - INICIATIVA DA LEI EFETUADA PELO PODER LEGISLATIVO - VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - ARGUIÇÃO PROCEDENTE. Dentre as leis que são de iniciativa exclusiva do prefeito municipal ressaltem-se aquelas que criem ou aumentem despesas. A Lei Municipal

7

de iniciativa da Câmara Municipal que obriga o fornecimento gratuito da vacina marca Prevenar a todas as crianças que não ultrapassem os 7 (sete) anos de idade, por criar despesas, padece de vício de inconstitucionalidade por violar o princípio da separação dos poderes. (TJ-MS - ADI: 14695 MS 2004.014695-1, Relator: Des. Carlos Stephanini, Data de Julgamento: 10/08/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/09/2005)

Não é outro o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

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 (ADIN 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).

Portanto, o presente Projeto de Lei encontra-se eivado de inconstitucionalidade orgânica decorrente da falta de competência para a iniciativa de lei do órgão que a emitiu, qual seja: o Poder Legislativo.

Oportuno, o escólio de CLÉMERSON MERLIN CLÉVE:

“A inconstitucionalidade orgânica, decorrente de vício de incompetência do órgão que promana o ato normativo, constituiu numa das hipóteses de inconstitucionalidade formal. Diz-se que uma lei é formalmente inconstitucional quando elaborada por órgão incompetente (inconstitucionalidade orgânica) ou quando segue procedimento diverso daquele fixado na [Constituição](#) (inconstitucionalidade formal propriamente dita). Pode, então, a inconstitucionalidade formal resultar de vício de elaboração ou de incompetência.”

Sérgio Resende de Barros, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina:

"...insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear 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" (*Leis Autorizativas. In Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262*).(g.n.)**

Reforça-se a argumentação transcrevendo voto proferido pelo Ministro MAURÍCIO CORRÊA, na oportunidade do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.646-1/São Paulo:

“Registro que, na hipótese de iniciativa de leis, esta Corte tem firme entendimento de que o Estado-membro deve adaptar-se ao modelo federal, de observância obrigatória. Quando do julgamento da ADI 227, de que fui relator, j. 19.11.97, ressaltei que "a Carta Federal, ao conferir aos Estados a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador constituinte estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Esse princípio da iniciativa reservada implica limitação ao poder do

Estado-membro de criar como ao de revisar sua Constituição, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal (RTJ 69/638, 88/13 , 92/1000). Com maior razão, deve o princípio da reserva de iniciativa ser observado no processo de elaboração de leis ordinárias. A autonomia outorgada aos Estados para se auto-organizarem não é ampla e irrestrita, estando sujeita a limites impostos pela própria Constituição Federal (CF, artigo 25, caput)”.

O presente PL, ao autorizar o Poder Executivo Municipal a disponibilizar gratuitamente sinal de internet através do sistema *wi-fi* aos passageiros e usuários do transporte público (art. 1º) e ao criar atribuições para órgãos do Poder Executivo está, em realidade, por ser de iniciativa do Poder Legislativo, estabelecendo obrigações inconstitucionais ao Poder Executivo, vez ser esse o exclusivamente competente para tal, consoante artigo 27, III, LOM.

Por fim, vale mencionar que corroboram os argumentos expostos (*rectius*, **inconstitucionalidade do projeto de lei autorizativa**), as seguintes decisões encontradas na jurisprudência: **STF**, ADI 2367 MC-SP; **TJ-RS**, ADI 70008489858, ADI 70009539305, ADI 70005738331, ADI 70007695539, ADI 70008070823, ADI 70009195504, ADI 70008354045, ADI 593099377, ADI 70008039786, ADI 70009195504, ADI 70000865733, ADI 70000031658, ADI 70009208612, ADI 70008039786, ADI 70010786044, ADI 70008451452; **TJ-SP**, ADI 99409.226224-7, ADI 140.165.0/4-00, ADI 114.171-0/6-00, ADI 069.501-0/1-00, ADI 69.371.0, 40.572.0/2, 69.371.0.

Assim sendo e, considerando que o Projeto de Lei em análise, de iniciativa do Poder Legislativo, ao criar despesas e atribuições ao Poder Executivo, viola o princípio da separação de poderes, além de violar a iniciativa exclusiva do Poder Executivo para tal, que impedem a sanção do texto aprovado, vejo-me na contingência de vetá-lo totalmente, com fundamento no artigo 41, IV, da Lei Orgânica do Município de Cuiabá.

Diante do exposto, Senhores Vereadores, aponho **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei apresentado para autógrafo constitucional, submetendo-o à apreciação dos membros dessa Casa de Leis, aguardando sua acolhida nos termos dos fundamentos jurídicos esposados.

Palácio Alencastro, em Cuiabá, de de 2016.

HAROLDO YUKIO ALVES KUZAI

Prefeito Municipal em exercício