



## GABINETE DO PREFEITO

### MENSAGEM Nº 015, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, § 2º da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, § 1º da Lei Orgânica do Município de Linhares, decidi vetar totalmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo n.º 084/2017**, que dispõe sobre a capacitação dos servidores das escolas e das creches da Rede Municipal de Ensino, na prestação dos primeiros socorros.

Atenciosamente,



**GUERINO LUIZ ZANON**  
Prefeito Municipal



## VETO

O PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1º, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n.º 084/2017, o qual dispõe sobre a capacitação dos servidores das escolas e das creches da Rede Municipal de Ensino, na prestação dos primeiros socorros, acolhendo o parecer da procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

### RAZÕES DO VETO

Realizando o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade do ato normativo em formação, verifico que o texto do Projeto de Lei, de iniciativa da Câmara Municipal de Linhares, tem como objeto a capacitação dos servidores das escolas e das creches da Rede Municipal de Ensino, na prestação dos primeiros socorros.

Por oportuno, cabe esclarecer que nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Em que pese o município possuir competência para legislar sobre assuntos de interesse local, analisando os artigos do Autógrafo 084/2017, nota-se que o nobre vereador, criador da propositura, pretende capacitar os servidores das escolas e das creches da Rede Municipal de Ensino, na prestação dos primeiros socorros e para tanto estabelece que *“as escolas e creches da rede municipal de ensino, manterão, em suas dependências, material de atendimento necessário à prestação de auxílio em primeiros socorros (artigo 3º)”*.

Estabelece também que *“as despesas decorrentes da Lei correrão à conta das dotações próprias, consignadas na Secretaria Municipal de Educação (artigo 4º)”*.

3



Além disso, determina ainda que “os cursos de capacitação serão ministrados por entidades especializadas, preferencialmente, com participação de profissionais do PSF- Programa de saúde da Família, ou ESF- Estratégia de saúde da Família (artigo 2º)”.

**Grifos nossos.**

Nota-se que o comando normativo acaba por criar atribuições e despesas à Secretaria Municipal de Educação e de Saúde, o que traduz ingerência na competência exclusiva do Poder Executivo.

Destaca-se que o controle de constitucionalidade das leis é fundamentado pela presença, dentro do ordenamento jurídico, caracterizado pelo Estado Democrático de Direito, de uma hierarquia normativa, ou seja, uma superposição de leis. Cada norma tem como fundamento de validade, outra que lhe é superior, formando uma superposição de leis cujo ápice é ocupado pela Constituição, lei fundamental do Estado.

Pelo princípio da simetria, os entes federados seguem a mesma tripartição de poderes adotada pela Constituição Federal, composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Logo, os poderes públicos municipais também estão vinculados ao respeito à independência e harmonia entre si, o que se materializa no resguardo às competências e prerrogativas recíprocas.

Nessa senda, pelo princípio da simetria constitucional, deve ser observado o disposto no art. 61, § 1º da CF de 88.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

[...]

II - disponham sobre:

[...]

**b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**

[...]





De forma complementar o art. 63 da Constituição Federal dispõe:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;  
[...]

Em reprodução ao texto constitucional, a Lei orgânica do município em seu artigo 31, IV, dispõe que é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração pública municipal.

De forma complementar o artigo 32 da Lei orgânica prerroga que *“não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do prefeito Municipal”*.

Nota-se que é vedada pela Constituição Federal e pela Lei orgânica do município a propositura pelo Legislativo Municipal de Projeto de Lei que disponha sobre a organização administrativa municipal, bem como que aumente despesas nesses projetos, por serem de iniciativa Privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, a ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes, disposta no art. 2º da Constituição Federal/1988, inquina de nulidade o presente autógrafo, prejudicando todo o seu conteúdo. Esse é o entendimento dos Tribunais pátrios, a saber:

Ação direta de inconstitucionalidade -Lei Municipal nº 3.388/11 (que "Institui o Programa 'A Mulher na Política',dispondo sobre medidas de incentivo à participação da mulher na atividade política" - fls. 21) - Ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (posto derivar, o ato normativo objurgado, de projeto de lei de iniciativa parlamentar - em afronta ao disposto nos artigos 50, 47, caput, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual) e material (uma vez que a espécie legislativa impugnada prevê a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente - o que vulnera o comando contido nos artigos 25 e 176,ambos da Carta Paulista) - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 2385449320118260000 SP 0238544-93.2011.8.26.0000, Relator: Guilherme G.Strenger, Data de Julgamento: 15/02/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/03/2012).

Ação direta de inconstitucionalidade: Lei Complementar Estadual 170/98, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino: artigo 26, inciso III; artigo 27, seus incisos e parágrafos; e parágrafo único do artigo 85: inconstitucionalidade declarada. II. Prejuízo, quanto ao art. 88 da lei impugnada, que



teve exaurida a sua eficácia com a publicação da Lei Complementar Estadual 351, de 25 de abril de 2006. III. Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c). (ADI 1.895, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, Dj de 2/8/2007, grifo nosso). No mesmo sentido: ADI 3.792, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2017; RE 583.231 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, DJe de 2/3/2011; ADI 2.420, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 8/4/2005. Entendo, desta forma, que, a despeito do louvável propósito de tutela, em escolas públicas catarinenses, de alunos com deficiência, a lei em exame, de iniciativa parlamentar, padece de vício formal de inconstitucionalidade. O perigo da demora consiste no fato de lei estabelecer a obrigatoriedade da tomada de diversas providências administrativas por parte do Estado, com vultoso dispêndio de recursos públicos, o que deve ser obstado até o julgamento definitivo desta ação. Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, ad referendum do Plenário desta Suprema Corte, para suspender a eficácia da Lei 17.143/2017 do Estado de Santa Catarina. Comunique-se a Assembleia Legislativa e o Governador do Estado de Santa Catarina para ciência e cumprimento desta decisão, solicitando-lhes informações, no prazo máximo de 10 (dez) dias. Após este prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para que cada qual se manifeste na forma do art. 12 da Lei 9.868/99. Nos termos do art. 21, X, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, peço dia para julgamento, pelo Plenário, do referendo da medida ora concedida. Publique-se. Intimem-se. Brasília, 2 de outubro de 2017. Ministro Alexandre de Moraes Relator Documento assinado digitalmente (STF - MC ADI: 5786 SC - SANTA CATARINA 0011194-15.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 02/10/2017, Data de Publicação: DJe-228 05/10/2017).

AÇÃO direta DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI nº 2.329/AL, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 25/6/10). “

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 Assembleia 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 nº 2.857/ES, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 30/11/07). “

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95” (ADI nº 1.275/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 08/06/07). “

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 DIRETA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. iniciativa de lei pela Assembleia 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 Assembleia 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 nº 2.417/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 5/12/03, grifou-se). Ante o exposto, nos termos do artigo 557, caput, do Código de Processo Civil, nego seguimento ao recurso extraordinário. Publique-se. Brasília, 30 de outubro de 2014. Ministro Dias Toffoli Relator Documento assinado digitalmente (STF - RE: 666597 MG, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 30/12/2014, Data de Publicação: DJe-021 DIVULG 30/01/2015 PUBLIC 02/02/2015).

A rigor, a existência da limitação do Poder fiscalizador, que ora interessa, deriva do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, que, decorre do sistema constitucional brasileiro da técnica da separação dos Poderes formulada por Montesquieu, nos dizeres do Mestre José Afonso da Silva:



Consiste em conferir cada uma das funções governamentais (executiva, legislativa e jurisdicional), a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o Judiciário (órgão ou Poder Legislativo, órgão ou Poder Executivo e órgão ou Poder Judiciário)(...) De outro lado, cabe assinalar que a divisão de funções entre os órgãos do Poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos na busca de um equilíbrio necessário à realização do bem comum e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento de outro e especialmente dos governados. Se ao Legislativo cabe editar normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem a participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. (Curso de Direito Constitucional Positivo, 700. rev. e amp. p 96 a 98).

A presente propositura, se sancionada, criará várias atribuições às secretarias de educação e de saúde, o que se insere na competência exclusiva do Chefe do Executivo, em afronta ao princípio da Separação dos Poderes. Sem falar que inexiste no orçamento municipal previsão para a despesa que essa nova demanda trará ao município.

O município necessitará dispor de recursos materiais e humanos para cumprir a Lei, uma vez que a propositura estabelece que o município realizará palestras, distribuição de manuais e instrumentos de apoio e consulta, além da contratação de profissionais para ministrar os cursos de capacitação.

Em que pese o projeto mencionar que as despesas correrão à conta de dotações próprias da Secretaria de Educação, elas não foram consignadas no orçamento de 2018, portanto, o Projeto cria despesas sem indicação efetiva de fonte de receita.

Decerto que, quando o parlamentar prevê ações governamentais que ensejam despesas públicas sem indicar a respectiva fonte de custeio, resta configurada a chamada inconstitucionalidade indireta por violação ao art. 16, caput, § 1º, e o art. 17, §§ 1º a 5º, todos da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

O Projeto de Lei impugnado afronta preceitos constitucionais, além de criar despesas públicas sem previsão orçamentária, traduzindo, assim, vício insanável, de gravidade inquestionável.

M.





Dito isso, fica clara a inconstitucionalidade da norma legislativa que, em franco confronto com a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica do Município, institui, à revelia do Executivo e com a invasão da competência exclusiva deste, imposição ao Município de determinadas ações sem qualquer previsibilidade orçamentária.

Dado o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.º **084/2017**, com arrimo no artigo 2º da CF c/c artigo 1º da Constituição Estadual c/c artigos 2º e 31, parágrafo único, inciso IV, ambos da Lei Orgânica, exercendo o **VETO TOTAL**, conforme artigo 34, § 1º da Lei Orgânica Municipal.

Estas são as razões que me levam a vetar o Autógrafo em causa, as quais ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

  
**GUERINO LUIZ ZANON**  
Prefeito Municipal