

MENSAGEM Nº 47/2014

Corumbá, 11 de novembro de 2014.

Senhor Presidente,

Com os meus cumprimentos, comunico a essa augusta Câmara Legislativa, por intermédio de Vossa Excelência, que, autorizado pelo § 1º do art. 65 da Lei Orgânica do Município de Corumbá, decidi impor VETO TOTAL ao projeto de lei nº 84/2014, que “Dispõe sobre acompanhamento de professores e estagiários de educação física nas academias ao ar livre no Município de Corumbá”, pelas razões que, respeitosamente, passo a expor:

**RAZÕES DO VETO:**

Não se nega que o projeto é de grande valia, dada a extrema importância de se ter o acompanhamento e orientação de profissional habilitado para a correta utilização dos equipamentos nas academias instaladas ao ar livre.

Entretanto, a proposição, mesmo que de cunho autorizativo, padece de vício de iniciativa, uma vez que trata de atribuição vinculada a órgão do Poder Executivo, vulnerando o inciso III do art. 62 da Lei Orgânica do Município (LOM), que prescreve que são de iniciativa exclusiva do Prefeito projetos de leis que, mesmo autorizativo, disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos de Administração Pública.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou no sentido de que a utilização das leis de cunho autorizativo não pode ser desvirtuada, pois isso traduz interferência na atividade privativa do Executivo, senão vejamos:

“O fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz” (STF, Pleno, Repr. 686-GB, in Revista da PGE, vol. 16, pág. 276).

Excelentíssimo Senhor

**MARCELO AGUILAR IUNES**

Presidente da Câmara Municipal de Corumbá

CORUMBÁ-MS

Segundo esse entendimento, se o Legislativo não tem poderes para formular o projeto de lei que cria, muito menos poderia autorizá-lo. Confira-se nessa linha a seguinte decisão do STF na representação de inconstitucionalidade nº 993-9, relatada pelo Ministro Néri da Silveira, que versava sobre lei estadual, de iniciativa do Legislativo do Rio de Janeiro, pela qual se autorizava a criação de fundação assistencial:

“Lei autorizativa traduz, sob ângulo material, verdadeiro ato administrativo. Ora, ao órgão legislativo só é lícito participar diretamente da atividade administrativa nos casos em que, para tanto, a Constituição Estadual lhe outorgue competência expressa. Fora daí ocorre violação do princípio da harmonia e independência dos poderes (...)

É pacífico na jurisprudência o entendimento sobre a inconstitucionalidade formal na criação da lei, no que se refere à cláusula de reserva de iniciativa do processo legislativo, conforme demonstra o seguinte julgado:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.” (STF-Pleno- Adin Pnº 1.391-2/SP- Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 28.11.1997, p. 62.216.)”

Ademais, a Constituição Federal em seu artigo 2º dispõe que “são Poderes da união, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Assim, considerando-se o que estabeleceu o art. 29 da Constituição Federal, os princípios de harmonia e independência, entre os Poderes, devem ser acolhidos pelos Municípios.

Na hipótese, o projeto de lei nº 84/2014 tratou de matéria de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo. Hely Lopes Meirelles (em “Direito Municipal Brasileiro, 7ª ed., p. 443) esclarece de forma bem objetiva, que:

“As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano pluri-anual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais.

Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental."

Dessa forma, ressalta-se a flagrante inconstitucionalidade formal do projeto de lei nº 84/2014, sob exame, pois sendo da exclusiva competência do Poder Executivo do Município, a iniciativa do projeto de lei referente à matéria tratada, deu-se a inversão da norma constitucional que impede a delegação dessa competência ao Poder Legislativo, que, na espécie, como verificado, usurpou de suas atribuições, afrontando o princípio da separação e independência dos poderes.

Ademais, a autorização para disponibilização de professores e estagiários de educação física, a ser executada por órgão do Poder Executivo, enquadra-se como mais uma atribuição a órgão da administração pública, trazendo dispêndio financeiro ao Município que implica gastos consideráveis, para os quais o projeto de lei não cria qualquer fonte alternativa de recursos.

De outro norte, a Fundação de Esportes de Corumbá se manifestou no sentido de que o projeto de lei sob veto trata com exatidão de programa existente no âmbito do Poder Executivo.

O projeto de lei n. 84/2014, tem por objeto a disponibilização de professores e estagiários de educação física nas academias ao ar livre, entretanto, há no âmbito do Poder Executivo o Programa Corumbá Saudável, tanto é que a população corumbaense vem usufruindo dos serviços existentes.

A Portaria nº 002, de 29 de janeiro de 2014, regulamentou as ações do Programa Corumbá Saudável, que tem como objetivo principal contribuir para a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida a partir da implementação de núcleos de atividades com infraestrutura, equipamentos e quadro de pessoal qualificado para a orientação das práticas corporais, atividades físicas e de lazer para pessoa de diversas faixas etárias, desenvolvidas em espaços físicos públicos e/ou provados e, como objetivo específico, promover a prática de atividades desportivas e de lazer por meio de orientação segura, devendo atuar sob a Coordenação de um profissional graduado em Educação Física.

A Fundação de Esportes, verificando a necessidade de acompanhamento de um profissional de Educação Física nas academias ao ar livre, expediu a Portaria nº 16, de 23 de junho de 2014 e, em seu art. 2º, alterou a Portaria nº 2/2014, incluindo o núcleo de atividade "Academia ao Ar livre" no programa Corumbá Saudável, vejamos:

"Art. 2º Alterar o disposto do Art. 7º, com a inclusão do inciso VI, que passará a vigorar com a seguinte redação:

(...)

#### VI – Academia ao Ar Livre"

Ora, sendo a matéria tratada no projeto de lei sob veto atribuição do Poder Executivo, a Fundação de Esportes já disciplinou o assunto. Desta forma, não pode receber a sanção do poder executivo.

Portanto, considerando que o projeto de lei sob análise conflita com o ordenamento jurídico, notadamente no que se refere à iniciativa do processo legislativo e atenta contra o interesse público, alternativa não me resta a não ser impor o presente voto total, contando com a compreensão e aquiescência dos nobres senhores Vereadores, para que o mesmo seja mantido.

Atenciosamente,

PAULO DUARTE

Prefeito Municipal

MENSAGEM Nº 48/2014

Corumbá, 11 de novembro de 2014.

Senhor Presidente,

Com os meus cumprimentos, comunico a essa augusta Câmara Legislativa, por intermédio de Vossa Excelência, que, autorizado pelo § 1º do art. 65 da Lei Orgânica do Município de Corumbá, decidi impor VETO TOTAL ao projeto de lei nº 85/2014, que "Concede isenção de tarifa no dia de eleições e dá outras providências", pelas razões que, respeitosamente, passo a expor:

#### RAZÕES DO VETO:

Pretendeu o legislador municipal obrigar as empresas concessionárias de serviços públicos de transporte coletivo municipal oferecer, nos dias de votação para eleição de representantes municipais, estaduais e federais, transporte gratuito aos eleitores do Município de Corumbá, ou seja, concederá isenção de tarifa de transporte coletivo aos eleitores deste Município.

Primeiramente, a proposição padece de vício de iniciativa, uma vez que dispõe sobre atribuições e matéria orçamentária, infringindo assim, o inciso III e IV do art. 62 da Lei Orgânica do Município (LOM).

De acordo com o Princípio da Simetria, o inciso IV do art. 62 da Lei Orgânica do Município de Corumbá reserva ao Chefe do

Executivo matérias de trato orçamentário, vejamos:

“Art. 62 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

III – criação, estruturação e atribuições das Secretaria, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos de Administração Pública;” (grifo nosso)

Excelentíssimo Senhor

MARCELO AGUILAR IUNES

Presidente da Câmara Municipal de Corumbá

CORUMBÁ-MS

IV – matéria orçamentária e que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.”

De acordo com o disposto acima, o projeto de lei nº 085/2014, padece de vício de iniciativa por dispor sobre matéria tributária e atribuições exclusivas da administração pública, relativas a serviços públicos de transporte e à isenção do pagamento de tarifas, ferindo a harmonia e independência de poderes, por tratar de matéria reservada a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Os tribunais pátrios assim se posicionam quanto a matéria ora analisada, verbis:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO, EM PERÍODO ELEITORAL. É inconstitucional a Lei Municipal nº 2.618/2005, de iniciativa do Poder Legislativo, que estabelece isenção de tarifa no transporte coletivo do Município de Uruguaiana em período eleitoral. Tudo, por vício de origem e, assim, com afronta aos artigos 8º, 10 e 82, VII, da Constituição Estadual, uma vez dispondo sobre atribuições da administração pública, ferindo a harmonia e independência dos Poderes e atropelando a iniciativa privativa do Executivo. Ação julgada procedente. Por maioria. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70019057348, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em 08/10/2007)

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. LEI DE INICIATIVA DO EXECUTIVO. 1. É inconstitucional a Lei 3.214/03, do Município de São Borja, que concedeu isenção de tarifa no transporte coletivo, instituindo “passe livre”, porque se cuida de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, a teor do art. 82, VII, da CE/89. Precedentes. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE” (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70007642739, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 05/04/2004).

E mais, o projeto de lei vem de encontro com o que estabelece os arts. 114, 125, 127, 128 e 129 da Lei Orgânica do Município de Corumbá, ferindo mais uma vez a harmonia e independência dos Poderes, atropelando a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, vejamos:

Art. 114 – As tarifas dos serviços públicos deverão ser fixadas pelo Executivo, tendo-se em vista a justa remuneração”.

“Art. 125 – A fixação dos preços públicos, devidos pela utilização de bens, serviços e atividades municipais, será feita pelo Prefeito mediante edição de Decreto.

Parágrafo Único – As tarifas dos serviços públicos deverão cobrir os seus custos, sendo reajustáveis quando se tornarem deficientes ou excedentes”.

“Art. 127 – A despesa pública atenderá aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e às normas de direito financeiro”.

“Art. 128 – Nenhuma despesa será ordenada ou satisfeita sem que existam recursos disponíveis e crédito votado pela Câmara Municipal, salvo o que correr por conta de crédito extraordinário”.

“Art. 129 – Nenhuma lei que crie ou aumente despesa será executada sem que dela conste a indicação do recurso para atendimento do correspondente encargo”.

A orientação doutrinária sobre o tema é que iniciativa de leis que criam e aumentam tributos é ampla, cabendo, portanto, a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo, aos cidadãos, etc..., porém não sendo tal regra válida para as leis benéficas, que acarretam diminuição de receita, cuja iniciativa está reservada ao chefe do Executivo, que tem condições de avaliar a repercussão financeira de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Colhe-se a lição de Roque Carraza sobre o tema:

“Em matéria tributária, a iniciativa das leis tributárias é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do legislativo, do Chefe do executivo, aos cidadãos, etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não, entretanto, para as que concedem isenções tributárias, parcelam débitos fiscais, aumentam prazos para o normal recolhimento do tributo, etc. Continua a ter iniciativa privativa de tais leis, segundo pensamos, o chefe do Executivo (Presidente, Governador ou

Prefeito). E que as leis tributárias benéficas, quando aplicadas, acarretam diminuição da receita. Ora, só o Chefe do Executivo – senhor do erário e de suas conveniências \_ reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que produzirão nas finanças públicas locais. Assim, nada pode ser alterado nesta matéria, sem sua prévia anuência. Chegamos a essa conclusão analisando os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Lei Maior, que dão ao Chefe do Executivo a iniciativa das Leis que estabeleçam os orçamentos anuais.” (in Curso de Direito Constitucional Tributário, 9<sup>a</sup> ed., Malheiros Editores, 1997, pág. 202/203).” grifo nosso

E mais, Hely Lopes Meirelles, em sua obra in Direito Municipal Brasileiro, preleciona:

“As isenções de tributos municipais hão de ser concedidas por lei municipal, de iniciativa do prefeito (CF, artigo 150, § 6º), e, consequentemente, só por lei idêntica podem ser suprimidas ou modificadas. As isenções, sendo exceções ao princípio da igualdade fiscal, devem ser interpretadas restritivamente, sem extensão a casos não contemplados na lei. Por idêntica razão só merecem ser concedidas quando atendam uma finalidade pública ou colimem interesses coletivos relevantes, que justifiquem o particularismo do benefício fazendário. O único juiz dessa conveniência é o Legislativo, mas por iniciativa do Executivo, e por isso, nenhum outro Poder dispõe da faculdade de conceder isenções” (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 7<sup>a</sup> edição atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Police Monteiro, 1991, pág. 164)”. grifo nosso

O exercício do poder do chefe do Poder Executivo situa-se dentro da principiologia constitucional da separação dos Poderes, na forma consagrada no já citado art. 2º e elencada como cláusula pétreia pelo inciso III do § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

Neste particular, o projeto de lei em comento é manifestamente inconstitucional, por agredir a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município (LOM), uma vez que, dispõe sobre atribuição de Órgãos da Administração Pública.

Por fim, convém informar que a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento se manifestou acerca do projeto de lei nº 85/2014 informando que imposição à concessionária de transporte coletivo de transportar gratuitamente os eleitores cria obrigação nova, que irá impactar no faturamento da empresa, obrigação essa que não fora prevista no edital licitatório e, consequentemente, não encontra previsão no contrato de concessão de transporte coletivo firmado entre o Município e a empresa vencedora do certame licitatório, provocando, assim, desequilíbrio econômico-financeira.

Marçal Justen Filho em sua obra Concessão de Serviços Públicos, Ed. Dialética, 1977, ensina que:

“... A concessão estrutura-se sobre pressuposto de uma modalidade de remuneração norteada por princípios distintos dos que disciplinam a remuneração do serviço desempenhado pelo próprio Estado. O concessionário tem direitos perante o Estado, no tocante à remuneração pela prestação dos serviços públicos, que se retratam na impossibilidade de modificação da equação econômico-financeira do contrato, na garantia do lucro e na recomposição compulsória de valores”.

Daí decorre que, para preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, caso aplicado os dispositivos do Projeto de Lei nº 085/2014, teríamos que admitir que o Poder Público estaria obrigado a promover a revisão da tarifa para maior ou deveria arcar com os custos advindos da isenção tarifária.

Ainda Marçal Justen Filho na mesma obra discorre que:

“A questão apresenta contornos distintos conforme se enfoque a prestação do serviço público efetivada diretamente pelo Estado ou por concessionário. É que o concessionário não tem o dever de arcar, individualmente, com custos referentes à dedução ou supressão das desigualdades econômicas. Esses encargos devem ser repartidos entre todos os integrantes da comunidade, segundo o princípio da isonomia. Pode-se supor que, desempenhado o serviço público diretamente pelo Estado, os efeitos econômicos da tarifa social acabam repassados à comunidade, segundo princípios adequados. Quando se pretenda, porém, estabelecer tarifa social para serviços públicos concedidos, não se pode impor ao concessionário que arque, com recursos pessoais próprios, com os efeitos econômicos correspondentes. Deverá haver mecanismos, na concessão, de transferência dos custos da tarifa social para toda a comunidade. De regra, esse mecanismo não pode repassar o custo para a tarifa dos demais usuários. Se essa fosse a solução, os custos da tarifa social seriam partilhados entre os usuários do serviço. Ora, normalmente, nem todos os integrantes da comunidade são usuários. De todo modo, a transferência desses custos para a tarifa produziria outras distorções incompatíveis com os princípios constitucionais, pois o consumo mais intenso de serviço público significaria assunção de encargos mais elevados. A solução, portanto, é o Estado custear essas tarifas sociais”.

O Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou repetidas vezes sobre a necessidade de adoção de medidas previas para o reequilíbrio dos contratos de concessão decorrentes de benefícios tarifários, verbis:

“RECURSO ESPECIAL - TRANSPORTE AÉREO GRATUITO DE PESSOAS DEFICIENTES - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LEI 8.899/94 - NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO - RISCO DE DESEQUILÍBRIO NO CONTRATO DE CONCESSÃO - ANTECIPAÇÃO DE TUTELA - REVOGAÇÃO. 1. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em favor dos portadores de deficiência física. 2. Em homenagem ao equilíbrio do contrato de concessão, revoga-se antecipação de tutela que obriga as empresas aéreas a transportarem, gratuitamente, pessoas portadoras de deficiência. Para que tal aconteça é necessário que exista regulamentação específica da Lei 8.899/94, com a previsão da contrapartida financeira, de responsabilidade do Estado.” (Resp nº 677.872, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 28/06/2005, T3 - TERCEIRA TURMA – destaque nosso)

O serviço de transporte deve oferecer comodidade, conforto e bem estar ao passageiro, entretanto, para prestar esse

serviço com essas características, a empresa tem que ter recursos para tanto. Daí a tarifa, que é controlada pelo próprio poder público municipal, que deve ser adequada para suprir tais exigências.

Portanto, considerando que o projeto de lei sob análise conflita com o ordenamento jurídico, notadamente no que se refere à iniciativa do processo legislativo e ao interesse público alternativa não me resta a não ser impor o presente voto total, contando com a compreensão e aquiescência dos nobres senhores Vereadores, para que o mesmo seja mantido.

Atenciosamente,

PAULO DUARTE

Prefeito Municipal

IONEWS

contato@ionews.com.br

**Código de autenticação: cef21b0f**

Consulte a autenticidade do código acima em <https://do.corumba.ms.gov.br/Legislacao/pages/consultar>