



**Prefeitura Municipal de Bom Despacho**  
**Estado de Minas Gerais**  
**Gabinete do Prefeito**



**Mensagem nº 06, de 31 de maio de 2023.**

Senhora Presidente da Câmara Municipal,

**I - Do Relatório:**

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do §1º do art. 66 da Constituição da República e do inciso II do art. 78, c/c o inciso VI do art. 87, ambos da Lei Orgânica do Município de Bom Despacho, decidi vetar integralmente a Proposição de Lei nº 11/2023, que “*Estabelece a obrigatoriedade de inserção de Código de Barra Bidimensional QR (QR CODE) nas placas de obras públicas executadas pela Administração Direta e Administração Indireta, ou por empresas terceirizadas*”.

Nos termos das razões do veto, entende o Poder Executivo que a Proposição invade sua competência, modificando procedimentos atinentes à organização interna e administrativa, padecendo de vícios de inconstitucionalidade em face do princípio da separação de poderes.

A Proposição de Lei nº 11/2023 é integralmente inconstitucional por ferir o princípio da separação dos poderes disposto no art. 2º da Constituição Federal de 1988, e do vício de iniciativa, disposto no Art. 61, §1º, II, b, da CF/88 e art. 87, XI da Lei Orgânica do Município.

É fato que a Proposição de Lei foi aprovada na 11ª sessão ordinária, ocorrida em 08/5/2023, tendo sido encaminhada ao Executivo via ofício nº 27/2023 em 10/5/2023, razão pela qual se faz tempestiva a publicação do presente veto até o dia 31/5/2023.

É o breve relatório.

**II – Razões e Justificativas do Veto:**

Senhores Vereadores, compreendendo a nobre intenção desta Casa Legislativa, bem como o fim visado pela Proposição, observa-se que a presente não guarda a necessária característica propositiva, revelando-se de caráter impositivo ao Poder Executivo e, neste aspecto, considerando as definições constitucionais, transgrediu o processo essencial de formação das Leis, ao impor *modus operandi* para elaboração de placas referentes a obras públicas, em arrepio ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, consagrado no art. 2º, da Constituição Federal, o qual prevê: “*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”.

Ademais, prevê ainda a Constituição Federal de 1988 que:

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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

**b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e**



**Prefeitura Municipal de Bom Despacho**  
**Estado de Minas Gerais**  
**Gabinete do Prefeito**



**orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**

De igual forma a nossa Lei Orgânica prevê que:

Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

**XI - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;**

Neste ponto é que se destaca que o controle de constitucionalidade da norma, haja vista que o mesmo deve ser analisado quanto aos aspectos formais e materiais, deve estar de acordo com a forma e conteúdo instituída pela constituição Federal e pelo princípio da simetria, pela Lei Orgânica do Município.

Ao município compete legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação Federal e Estadual no que couber, entre outras competências previstas nos o incisos do art. 30 da Constituição Federal.

Assim sendo, as matérias pertinentes a organização administrativa são de competência privativa do Chefe do Executivo.

Ademais, a Lei Orgânica do Município de Bom Despacho prevê em seu artigo 74, inciso II, alínea “e” e “h”, que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de matérias que envolvam a organização da Guarda Municipal e demais órgãos da Administração Pública, além do orçamento anual.

Da análise dos artigos acima mencionados constata-se facilmente que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre a criação de atribuições dos órgãos da Administração Pública e o modo como suas atribuições serão desenvolvidas.

Nos entes políticos da Federação, assim dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição Federal do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), preconizado por Montesquieu, e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

E como já dito, quando da criação de novas atribuições ao Executivo, a presente Proposição de Lei desrespeitou a iniciativa exclusiva própria, esculpida na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.

Em verdade, conforme já sedimentado na Jurisprudência dos Egrégios Tribunais de Justiça brasileiros, a criação de novas atribuições ao Poder Executivo via Proposição de Lei de iniciativa do Poder Legislativo é inconstitucional, sobretudo na situação descrita que, ao invés de prestigiar medidas que de fato atenderiam o interesse público, apenas impõe mais uma tarefa ao Poder Público que em razão disso deverá dispor de servidores para viabilizar o cumprimento da obrigação, ou mesmo terá que contratar, arcando com recursos próprios significativos o serviço de desenvolvimento e operacionalização da tecnologia, que não possui qualquer indicativo de sua eficiência no cenário proposto.

Em situação similar, a jurisprudência pátria aponta a clara inconstitucionalidade, por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes quando a norma municipal dispõe



**Prefeitura Municipal de Bom Despacho**  
**Estado de Minas Gerais**  
**Gabinete do Prefeito**



acerca da organização e do funcionamento da administração pública municipal:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.432/2016, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE "TORNA OBRIGATÓRIO A TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SÍTIOS ELETRÔNICOS, NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO O TRANSPORTE DE EDUCANDOS E PACIENTES". LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatória a divulgação, em audiências públicas e em sítios eletrônicos, de dados de transporte de educandos pela Secretaria Municipal de Educação e de pacientes da Secretaria Municipal de Saúde, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. Ademais, conforme o art. 60, inc. II, alínea "d", da CE, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, de modo que a lei impugnada viola, também, a referida norma, uma vez que cria atribuições às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação e Esportes. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70070796248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 28-11-2016 - sem destaques no original)**

A tarefa de administrar o Município engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, o dever de dar transparência a todos os atos e documentos públicos de acordo com as normas criadas sob o manto formal e material da legislação vigente.

A presente Proposição de Lei, sob o argumento de proteger o princípio da transparência, cria obrigações ao Poder Executivo e atenta, de forma clara, à Constituição Federal e à Lei Orgânica Municipal.

Isso porquê, a iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e viola, conforme posicionamento jurisprudencial uníssono, o princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º, CF), denominado "Reserva da Administração", conforme entendimento do Pleno do STF:

"O princípio constitucional da reserva da 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



**Prefeitura Municipal de Bom Despacho**  
**Estado de Minas Gerais**  
**Gabinete do Prefeito**



parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar os limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF- Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Muito embora seja elogiável a preocupação do Legislativo com relação a disponibilização de dados para população, **a verdade é que todos esses dados já são disponibilizados no portal da transparência do Município através do sítio oficial que pode ser acessado através de qualquer dispositivo móvel com disponibilidade de internet., na forma preconizada por Lei Federal.**

Em verdade, não se revela compatível com a ordem constitucional a criação de novas atribuições ao Poder Executivo através do Legislativo.

Não se duvida que a forma de prestação de serviços públicos é matéria de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela devida criação e manutenção do serviço com eficiência.

Observe-se que a iniciativa do processo legislativo para estabelecer a forma que os serviços públicos deverão ser prestados é imprópria, eis que é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho *"o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante"* (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, tal como tem decidido o C. Supremo Tribunal Federal: *"O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482"* (ADIn n.º 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU n.º 227, p. 45684).

*As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos* (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se *"a Câmara, desatendendo à singularidade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça"* (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545). (sem grifo no original)

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria.

A teoria dos poderes implícitos surgiu em 1819 e afirma que quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução. *"Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício"* (Caio Mário da Silva Pereira, em "Pareceres do Consultor-Geral da República", v. 68, pp. 99-100).



**Prefeitura Municipal de Bom Despacho**  
**Estado de Minas Gerais**  
**Gabinete do Prefeito**



Dá porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Chefe de outro poder o exame da conveniência e da oportunidade para estabelecer regras para execução dos serviços públicos no Município de Bom Despacho/MG.

Assim, a presente Proposição de Lei ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes, com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente.

Em casos semelhantes os Tribunais de Justiça Brasileiros afastaram a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:

*“Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito”* (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate).

(...)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29, n. 341, p. 35).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do Pólo Estadual da Música Erudita. 3. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. 4. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 5. Precedentes. 6. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. 7. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. 8. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29, n. 338, p. 46).

(...) 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes (...)” (STF, ADI-MC-REF 4.102-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, 26-05-2010, v.u., DJe 24-09-2010).

(...) O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...)” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Destaco que nem mesmo a promulgação e sanção do Projeto teria o condão de tornar a norma constitucional, posto que vício como o que se apresenta macula o dispositivo em sua origem, conforme se colhe da jurisprudência:

**A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade.** Insubsistência da Súmula n. 5/STF.



**Prefeitura Municipal de Bom Despacho**  
**Estado de Minas Gerais**  
**Gabinete do Prefeito**



Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07). No mesmo sentido: ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-99, DJ de 7-5-99; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-01, Plenário, DJ de 25-5-01. (Sem grifo no original).

Desse modo, é latente o vício de origem da Proposição de Lei em apreciação, uma vez que a matéria nela contida é de competência exclusiva do Poder Executivo, sendo que seu conteúdo gera aumento de despesas sem previsão de fonte de custeio.

Desta feita, o vício em questão decorre da imposição à Administração Pública Municipal quanto a implantação e alimentação de um sistema eletrônico para inserção de QR CODE em placas de obras públicas, com página WEB gerenciada pela Secretaria de Obras, disponibilizando diversas informações sobre as obras, na maioria delas, informações já contidas no Portal de Transparência, e ainda, relatórios mensais sobre a execução e avanços das obras, etc.

Além das diversas obrigações incluídas na Proposição em análise, criou-se a obrigação de disponibilizar via QR CODE, meios para que o cidadão possa interagir com o Poder Público, através de chat, e-mail, redes sociais e telefonemas direto ao setor competente. O fato é que o município já possui a ouvidoria, o site oficial, o instagram e o facebook, bem como todos os números de telefones e os e-mails correspondentes de cada secretaria, informados no site da Prefeitura, já suprimindo essa necessidade.

É fato que a criação desta página WEB específica a alimentar os Códigos de Barras Bidimensionais com todas as obrigações criadas pelo Legislativo, criará gastos ao Executivo, bem como a contratação de pessoal para alimentar essas informações no sistema também acarretará em gastos não previstos, sem prévia análise quanto aos impactos na estrutura administrativa e custos operacionais envolvidos.

A proposição vetada acaba por impor aos órgãos da Administração Municipal o ônus de implementação de política pública, sem que tenha havido os pertinentes debates técnicos quanto aos impactos financeiros dela decorrentes, a disponibilidade de recursos humanos para tanto, e a prioridade em detrimento aos demais projetos prioritários da gestão.

Por fim, o Município, por meio de seu gestor, goza de total competência para avaliar, organizar e implantar mecanismos que propiciem o efetivo atendimento em toda a atividade administrativa, até mesmo porque, qualquer que seja a ação, culmina em obrigações e, conseqüentemente, aumento de despesas, como é o caso.

Portanto, a Proposição em exame se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade a iniciativa de lei exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Assim, resta evidente que a Proposição de Lei nº 11/2023 não pode ser sancionada, vez que, em assim sendo, estar-se-á legislando sob a égide da ilegalidade, bem como contrário ao interesse público.

### **III – Conclusão:**

Diante do exposto, em razão dos vícios apontados, **decido vetar integralmente a Proposição de Lei n.º 11/2023 de autoria do Poder Legislativo**, requerendo que o presente veto seja apreciado e, de acordo com toda a argumentação supra, seja mantido pela Egrégia Casa Legislativa.

Atenciosamente,



**Prefeitura Municipal de Bom Despacho**  
**Estado de Minas Gerais**  
**Gabinete do Prefeito**



Bertolino da Costa Neto  
**Prefeito Municipal**