

Aprovado por unanimidade

em: 05/08/2024

Secretário: _____

Presidente: _____



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS



CÂMARA MUNICIPAL

Dois Irmãos - RS

PROTOCOLO

Em: 29 / 07 / 24

Hora: 11:05

Ass: _____

VETO AO PROJETO DE LEI LEGISLATIVO nº 18

Digníssimo Senhor Presidente,

Eminentes Vereadores.

Acusamos o recebimento, em 09.07.2024 (terça-feira), do PROJETO DE LEI LEGISLATIVO Nº 18, de 25 de junho de 2024, que altera artigos da lei municipal nº 5.305/2023, norma que cria o programa municipal de castração cirúrgica e microchipagem gratuita de cães e gatos de Dois Irmãos. Tal pretensão, com elevada vênia, impõe ser vetada neste momento, eis que, em sua essência, amplia programa de cunho social em ano eleitoral, sem previsão alguma, do número/percentual de pessoas beneficiadas com a pretendia alteração, assim como abdica de apresentar impacto orçamentário (aumento de despesa). Por isso, vem-se apresentar as razões de Veto ao PLL 18/2024, com arrimo no § 1º do art. 63, da Lei Orgânica Municipal e § 1º do art. 66, da Constituição Federal, por considerá-lo ao contrário ao interesse público, conforme segue.

Não se olvida a boa intenção do legislador, porém se conclui que existe impedimento legal para a sua aprovação, apresentando, no seu texto, disposições que não estão de pleno acordo com o interesse público.

*Segundo o saudoso, Hely Lopes Meirelles (1996, p. 430. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 8 ed. São Paulo: Malheiros), afirma:*

(...) **Leis de iniciativa da Câmara**, ou, mais propriamente, de seus vereadores, **são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito**. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS

é a distribuição de bens ou favores, lembrando-se o disposto no inciso IV do art. 73 da Lei das Eleições.” In **CONS** nº 42008 – Acórdão - PORTO ALEGRE – RS, **Relator(a)**: Des. DES JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO, **Julgamento**: 27/05/2008 **Publicação**: 27/05/2008;

Destarte, o presente projeto de lei legislativo, a juízo do Poder Executivo, neste momento, é contrário ao interesse público pois, na prática, pode gerar um aumento expressivo de pessoas beneficiadas pelo programa e, assim, conflitar com a lei eleitoral e com a LC 64/90. Não se conduz o momento adequado e propício a sua aprovação, no entanto, podendo ser renovado após o transcurso do período eleitoral.

O interesse público aqui há de ser preservado, é justamente o respeito a lei, tanto a norma eleitoral, como a própria lei que trata do abuso de poder político, qual seja, lei complementar 64/90.

Por fim, tendo em vista de que a presente modificação estaria a atender um maior número de pessoas, obviamente que tem que se trazer ao debate o artigo 113 da ADCT da Carta Magna.

Sob a perspectiva Constitucional do Direito Financeiro, devemos observar a dicção do art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inserido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que traz o seguinte regramento, *in verbis*:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS

no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva 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 plurianual, 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.” - grifamos.

Complementa o insigne comentador da matéria administrativa, in Direito Municipal Brasileiro, 14ª edição, pg 605/606, prelecionando o seguinte:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é 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. De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo, o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribui-



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS

ção. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.” - grifamos.

Desta sorte, não está autorizada a Câmara de Vereadores, na estrutura legiferante, dispor de atuação que não lhe seja outorgada diretamente, por simetria dos princípios e regras gerais contidas na Constituição Estadual e na Constituição Federal.

Nesse sentido, sobreleva-se como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais (*Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, respectivamente*) àquelas relativas ao processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada. O Egrégio STF, inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

“(...) A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008)

“(...) Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS

modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. (...) [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] = RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012.

“(...) É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. (...) [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.] = AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012

Quaisquer atos de imissão do Poder Legislativo sobre tal matéria (organização/estrutura/funcionamento) contaminará o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal.

Mas não é só. Verifica-se que o Poder Legislativo Municipal está, no caso concreto, **determinando** que o poder público, **em ano eleitoral, amplie benefícios a população**, de programa já existente, modificando a faixa de renda para fins de percepção do benefício (aumento), assim como passa a criar outra “categoria” de pessoa (solitária) passível de verse-lhe outorgado o benefício.

Vejamos o que diz a lei eleitoral, lei nº 9.504/97 acerca da presente questão:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS

oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência **ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.**" grifamos

Veja que, como exceção à regra, possibilitado está, em ano eleitoral, continuar dispondo de programas sociais existentes e com execução orçamentária em anos anteriores, o que é o caso presente. Não obstante a lei assim não dispor, a jurisprudência dos Tribunais Eleitorais Pátrios igualmente nos diz que em ano eleitoral, ainda, é possível ampliar tais benefícios, no entanto, não pode esta modificação/ampliação ser de certa forma abusiva/expressiva a ponto de gerar "ganho eleitoral", sob pena de ser tida como abuso poder político.

Ademais, este PLL vai além de apenas e tão somente modificar a faixa de renda dos beneficiários (mais abrangente), mas cria algo novo, uma nova categoria de beneficiário como se pode ver do inciso IV do seu art. 1º.

O indigitado PLL, em suas justificativas, é enfático: "A presente proposição visa alterar a legislação municipal concernente à castração cirúrgica e microchipagem gratuitas de cães e gatos, **objetivando a modificação de valor de renda máxima per capita de até um e meio salário-mínimo considerando as unidades familiares, além de acrescentar a situação onde apenas que pessoa vive**

1



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS

sozinha possa se beneficiar do programa se sua renda não ultrapassar 1,5 salário-mínimo, permitindo que mais pessoas possam se beneficiar do programa.” - grifamos

Veja, este PLL tem por escopo principal e único, salvo melhor juízo, modificar a faixa de renda **para permitir o alcance a mais pessoas, assim como pretende acrescentar “outra” categoria de pessoa beneficiada** (que vive sozinha), **modificações que visam atingir/agraciar a um maior número de pessoas.**

Não obstante não haver, em tese, a vedação a ampliação de programas sociais em ano eleitoral, a sua ampliação em excesso poderá ser contrária a norma e aos demais princípios normativos que regem o pleito eleitoral. A modificação proposta pelo presente PLL, ainda, não apresenta uma estimativa de quantos beneficiários serão agraciados, depreendendo-se um número/percentual expressivo dos que até então fizeram jus aos benefícios da lei 5.305/2023. Vejamos:

“ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. UTILIZAÇÃO ILEGAL E **DISTRIBUIÇÃO DESPROPORCIONAL DE RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL HABITACIONAL.** CONDUTA VEDADA NÃO CONFIGURADA. **ABUSO DE PODER CONFIGURADO.** CASSAÇÃO DE DIPLOMA. SÍNTESE DO CASO

1. O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul rejeitou as preliminares arguidas e proveu, em parte, o recurso de Volmir Francescon para:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS

- i) condenar Jairo Paulo Leyter ao pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00 pela prática da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97;
- ii) cassar os diplomas de Jairo Paulo Leyter (Prefeito) e Auri Luiz Vassoler (Vice-prefeito), nos termos do art. 73, § 5º, da Lei n. 9.504/97 e do art. 22, inc. XIV, da LC n. 64/90;
- iii) declarar a inelegibilidade de Jairo Paulo Leyter, pelo período de oito anos subsequentes à eleição de 2020, na forma do art. 22, inc. XIV, da LC n. 64/90, por abuso de poder político e de autoridade;
- iv) e determinar a realização de novas eleições municipais majoritárias no Município de Entre Rios do Sul/RS.

2. Por meio da decisão agravada, dei parcial provimento ao agravo em recurso especial interposto por Jairo Paulo Leyter, apenas para afastar a condenação pela prática da conduta vedada descrita no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, mantidos os demais comandos do acórdão regional, inclusive a cassação dos diplomas do recorrente e de Auri Luiz Vassoler e a declaração de inelegibilidade do recorrente, pelo prazo de 8 anos subsequentes à eleição de 2020, na forma do art. 22, XIV, da Lei Complementar 64/90.

ANÁLISE DO AGRAVO REGIMENTAL DE JAIRO PAULO LEYTER

3. O Tribunal de origem consignou que não há discussão sobre a existência de lei autorizadora e da execução orçamentária em exercícios anteriores ao ano de 2020, referente ao programa social habitacional no Município de Entre Rios do Sul/RS, porquanto "a controvérsia reside no implemento do programa à margem da lei e com ampliação significativa de re-



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS

cursos no ano do pleito, resultando na obtenção de dividendos eleitorais mediante o uso indevido da máquina administrativa".

4. Não ficou configurada a conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei 9.404/97, porquanto a ressalva legal admite a implementação de programas sociais, no ano das eleições, desde que o programa social esteja autorizado em lei e em execução orçamentária no exercício anterior, e – consoante o Tribunal Regional Eleitoral gaúcho – não há controvérsias acerca da existência desses requisitos no programa habitacional implementado no Município de Entre Rios do Sul/RS.

5. Na linha do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral: "Nas condutas vedadas previstas nos arts. 73 a 78 da Lei das Eleições imperam os princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previsto na lei (REspe nº 626–30/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 4.2.2016)" (AgR–REspe 1196–53, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 12.9.2016).

6. Segundo constou do acórdão regional, ficou caracterizado o abuso de poder, diante do substancial incremento nas dotações orçamentárias e dos empenhos realizados pelo fundo habitacional, no último ano do governo do primeiro agravante, em 2020, o qual ostentou o percentual de 315,50% de aumento de despesa do programa habitacional, o que, por si só, foi suficiente para se constatar o uso desproporcional de recursos econômicos em favor da sua candidatura ao cargo de Prefeito do Município de Entre Rios do Sul/RS.

7. O Tribunal *a quo* registrou o desvirtuamento da política assistencial, a configurar o desvio de finalidade e o abuso de poder político na distribuição gratuita do benefício com intuito em obter vantagem



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS

eleitoral, em razão da inobservância de requisitos legais para execução do programa social habitacional, da transgressão à legalidade estrita e à transparência no procedimento administrativo, imprescindíveis no trato da coisa pública, o que permitiram a concessão de privilégios com uso de recursos públicos e o distanciamento da finalidade pública na sua distribuição.

8. O posicionamento da Corte de origem está alinhado à jurisprudência deste Tribunal, segundo a qual: "o abuso do poder político qualifica-se quando a estrutura da administração pública é utilizada em benefício de determinada candidatura" (RO 2650-41, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 8.5.2017), e "o abuso de poder econômico configura-se pelo uso desmedido de aportes patrimoniais que, por sua vultosidade, é capaz de viciar a vontade do eleitor, desequilibrando, em consequência, o desfecho do pleito e sua lisura" (RO-El 3185-62, rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 15.12.2021).

9. A gravidade do ato considerado ilícito ficou delineada no acórdão regional, o qual consignou que *"a distribuição de benefícios assistenciais à margem do procedimento legal no período eleitoral, em valores exponencialmente superiores aos manejados em anos anteriores, a partir de programa social de grande e inequívoca repercussão, em atos praticados no seio da máquina estatal e com participação direta do candidato à reeleição, em um pleito definido por curta margem de 13 votos, configura fato grave que compromete o equilíbrio e a normalidade da escolha popular, a ensejar cassação de diploma e inelegibilidade por abuso do poder político (art. 22, inc. XIV, da LC n. 64/90)"*.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS

10. Conforme este Tribunal Superior já decidiu: "o abuso do poder econômico, por sua vez, caracteriza-se pelo emprego desproporcional de recursos patrimoniais (públicos ou privados), com gravidade suficiente para afetar o equilíbrio entre os candidatos e macular a legitimidade da disputa" (AIJE 0601779-05, rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 11.3.2021).

11. A partir das premissas fáticas delineadas no acórdão regional, resta inviável acolher a argumentação do agravante de não configuração do abuso de poder, sem a realização do reexame fático-probatório dos autos, providência vedada em sede de recurso especial, conforme o verbete sumular 24 do TSE.

ANÁLISE DO AGRAVO REGIMENTAL DE VOLMIR FRANCESCON

12. Não procede a alegação de que houve incorreção no trecho na decisão agravada ao entender que não ficou evidenciada a conduta vedada do § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, porquanto a Corte regional registrou que não há controvérsias acerca da existência de lei autorizadora e da execução orçamentária do programa habitacional nos anos anteriores a 2020, de forma que os requisitos necessários para configuração da ressalva prevista no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97 encontram-se demonstrados.

13. "Nas condutas vedadas previstas nos arts. 73 a 78 da Lei das Eleições imperam os princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previsto na lei (REspe nº 626-30/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJE 4.2.2016)" (AgR-REspe 1196-53, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE 12.9.2016).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS

14. Diante do conjunto fático-probatório descrito pelo Tribunal de origem, a conduta imputada ao investigado – consistente na concessão de benefícios assistenciais em ano eleitoral –, embora não se subsuma à vedação prescrita no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, tendo em vista a existência de lei autorizadora e já em execução orçamentária em exercícios anteriores, **configurou conduta abusiva em razão dos excessos constatados na execução do programa assistencial, com vistas ao pleito de 2020, tal como delineado no aresto recorrido.**

CONCLUSÃO

Agravos regimentais a que se nega provimento.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento aos agravos internos, nos termos do voto do Relator. Votaram com o Relator os Ministros: Carlos Horbach, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Benedito Gonçalves, Raul Araújo e Alexandre de Moraes (Presidente). Composição: Ministros Alexandre de Moraes (Presidente), Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Sérgio Banhos e Carlos Horbach.” - grifamos;

“Consulta. Eleições 2008. Extenso rol de questionamentos acerca da interpretação e aplicação do § 10 do art. 73 da Lei n. 9.504/97 respondidos.

1. O termo "distribuição" referido no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições diz respeito a qualquer favor ou benefício que se entregue ao eleitor. A autorização gratuita de bens móveis para a realização de eventos comunitários não é proibida, desde que não haja promoção eleitoral - o que se verificará no caso concreto.

2. A vedação prevista no dispositivo em tela não incide sobre programas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS

de desenvolvimento econômico, exceto se a ação administrativa servir de pretexto para a promoção de candidato, partido ou coligação.

3. Para haver distribuição de benefícios, o programa que os concede deve estar autorizado em lei e já em execução orçamentária no ano anterior.

4. A norma controvertida, ao aludir a "programas sociais" , não especifica a natureza da expressão, nem abre qualquer exceção em relação a ela. **Assim, qualquer programa social deve estar previsto em lei anterior e em execução orçamentária no mesmo período. Sua eventual ampliação em ano eleitoral, de molde a aumentar o número de beneficiários, não é permitida, pois poderia burlar o objetivo perseguido pelo legislador.**

5 a 12. Reitera-se que, para haver distribuição de benefícios, o programa que os concede deve estar autorizado em lei e já em execução orçamentária no ano anterior. Numa interpretação mais flexível, mas consentânea com a ratio da nova regra, os benefícios que obedecem a programa social que já vem sendo executado, ainda que sem lei específica, não precisam ser suspensos em ano eleitoral.

13. A distribuição à população carente de bens destinados pela União aos municípios para doação - como lâmpadas, produtos apreendidos, etc., cuja utilização direta pelo ente municipal não é necessária - não poderá ser feita em ano eleitoral, salvo comprovada necessidade, a teor do art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97.

14. Não está proibida a instituição de programa social relativo a recursos provenientes de Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente ou de doação de particulares com finalidade específica, inclusive com direito a abatimento no imposto de renda. O que é vedado



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS IRMÃOS

Pode-se observar que sob o crivo do art. 113 do ADCT, o presente PLL de nº 18/2024, que o Poder Legislativo não faz qualquer tipo de menção quanto ao estudo do impacto orçamentário e financeiro que tal proposição geraria ao Executivo, fazendo com que o Projeto de Lei se encontre sob o ponto de vista constitucional/financeiro em desalinho com a CF/88, gerando por seu turno, sua inconstitucionalidade.

Assim, o **veto é proposto na íntegra**. Dessa forma, com fundamento nas razões de veto ora trazidas, o Poder Executivo **VETA A O PL 18/2024**.

Sendo o que se apresenta para o momento, aproveitamos o ensejo para reiterar-lhe votos de estima e consideração.

Atenciosamente.

Gabinete do Prefeito Municipal, em 26 de julho de 2024.

JERRI ADRIANI MENEGHETTI,
Prefeito Municipal.

Visto.

Daniel Rossato Rodrigues
Procurador Geral