

Aracruz/ES, 24 de abril de 2020.

**EXMº SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ**

**EXCELENTÍSSIMOS VEREADORES**

Venho comunicar a Vossas Excelências, nos termos do § 1º, do artigo 33, da Lei Orgânica do Município de Aracruz, que decidi **VETAR INTEGRALMENTE** a Emenda Aditiva nº 03 de autoria do vereador Alcântaro Filho apresentada ao Projeto de Lei nº 018/2020, que autoriza o Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE a conceder isenção da tarifa de água e esgoto nos meses de abril e maio de 2020 aos usuários que menciona em decorrência dos efeitos econômicos do COVID-19, de autoria do Poder Executivo, pelas razões que passo a expor.

**RAZÕES DO VETO**

**I - DO RELATÓRIO**

Trata-se de Ofício nº 076/2020 encaminhado pela Câmara Municipal de Aracruz para providências cabíveis acerca do Projeto de Lei nº 018/2020 com substitutivo, de autoria do Poder Executivo, aprovado em 2º turno, na 30ª Sessão Extraordinária, com duas emendas dos Nobres Vereadores, sendo que uma delas, pelo entendimento do Serviço Autônomo de Água e Esgoto ao qual me vinculo, deve ser objeto de veto conforme passaremos a expor.

O Projeto de Lei 018/2020 autorizou o Serviço de Água e Esgoto – SAAE a conceder isenção da tarifa de água e esgoto nos meses de abril e maio de 2020 aos usuários que menciona, em decorrência dos efeitos econômicos da COVID-19.

Cumprе ressaltar que o Município de Aracruz/ES decretou situação de emergência em saúde pública, conforme Decreto Municipal nº 37.740 de 16/03/2020 e, posteriormente, calamidade pública, conforme Decreto Municipal nº 37.829 de 31/03/2020.

O referido Projeto de Lei 018/2020, de iniciativa do Poder Executivo municipal, foi devidamente aprovado, com substitutivo e emendas, pela Câmara Municipal de Aracruz/ES.

É o breve relatório.

## **II – DAS RAZÕES DO VETO POLÍTICO**

Primeiramente insta destacar que o Poder Legislativo não tem controle sobre as receitas e despesas do SAAE, que precisa manter e ampliar o serviço de abastecimento de água e esgoto durante a pandemia do COVID-19.

Assim, a emenda aditiva nº 03 interfere diretamente sobre esses assuntos de competência exclusiva do Poder Executivo, até porque a concessão de isenções de forma indiscriminada pode levar ao colapso das finanças do SAAE e, com isso, comprometer todo o sistema de abastecimento, colocando em risco milhares de consumidores, risco esse inadmissível por se tratar de serviço essencial, sendo, portanto, contrário ao interesse público.

Destaco ainda, em relação ao veto político, que os cálculos elaborados pelo SAAE, anexos a este veto, dão conta da inviabilidade da ampliação da isenção da tarifa de água e esgoto, ao menos no momento, ante o rombo que poderia causar no orçamento do SAAE.

Por fim, a emenda aditiva nº 03 não foi acompanhada de qualquer memorial de cálculos a demonstrar o impacto ou não da ampliação da medida no orçamento, o que certamente, poderá ensejar o descumprimento da Lei Orçamentária Anual, na medida em que o *superávit* previsto poderá não ser alcançado.

Esses são os argumentos que, certamente, encamparão as razões de veto político.

## **III - DAS RAZÕES DO VETO JURÍDICO**

### **III.1 - DO VÍCIO DE INICIATIVA. DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. DA INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL**

No que tange à análise da Emenda Aditiva nº 03, de autoria do Poder Legislativo Municipal,

tal mister envolve a observância de diversos preceitos constitucionais, dentre eles, destaca-se aquele que dispõe sobre a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de projeto de lei que trata do regime tarifário dos serviços públicos.

Nesta toada, a Constituição Federal, ao dispor sobre a competência do Presidente da República, dispõe em seu artigo 61, §1º, II:

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:

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 orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;** (GRIFO ACRESCIDO)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

[...]

Com efeito, em observância ao Princípio da Simetria, prevê a Lei Orgânica Municipal, no seu artigo 30:

Art. 30. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

**Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:**

I- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

**II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;**

III – servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no art. 22;

IV - criação e atribuições das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo. (GRIFOS ACRESCIDOS)

**In casu, revela-se correta a utilização de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, pois a competência para a lei em questão é privativa do Prefeito Municipal.**

**Quanto à questão orçamentária,** cabe ressaltar que o art. 63 da Constituição Federal determina a impossibilidade de implementação alienígena de aumento de despesa em projeto de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

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;

Novamente pelo princípio da simetria, a Lei Orgânica do Município de Aracruz prevê, em seu artigo 31, que:

Art. 31 - Não será admitido aumento de despesa prevista:

**I- nos projetos de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no art. 95, § 2º e 3º;”**

[...](GRIFO ACRESCIDO)

Não se quer com isso dizer que o Poder Legislativo não possa debater acerca do projeto apresentado pelo Chefe do Poder Executivo. Pode, inclusive, apresentar emendas, desde que não impliquem em aumento de despesas. Nesse sentido, assevera Bernardo Gonçalves Fernandes<sup>1</sup>:

Sobre as emendas (que podem ser apresentadas a projeto de lei, mesmo de iniciativa de legitimados extraparlamentares, que não são membros das Casas), é mister salientar ainda que, segundo ditame constitucional (art. 63 da CR/88), não poderá haver emendas que visem aumentar despesas nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §3º e §4º, e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Considerando que o Projeto de Lei abrange a isenção da tarifa somente para os meses de abril e maio de 2020, o ilustre vereador Alcântaro Filho apresentou à deliberação dos seus pares a

---

1 Curso de Direito Constitucional. 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 1065.

Emenda Aditiva nº 03/2020 que autoriza a prorrogação do benefício de isenção da tarifa de água e esgoto enquanto perdurar o Estado de Calamidade em razão da COVID-19, a qual foi aprovada em dois turnos pela Câmara de Vereadores em 15 e 16 de abril de 2020, respectivamente.

Embora seja louvável a intenção do parlamentar, data vênua, a determinação constante na referida emenda interfere de maneira direta no âmbito da política tarifária dos serviços públicos, matéria afeta à competência exclusiva do Poder Executivo e, portanto, padece de insuperável vício de inconstitucionalidade formal.

O raciocínio pode ser explicitado do seguinte modo:

A iniciativa dos projetos de lei que impliquem em aumento de despesa da administração pública direta e indireta é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Proposto o Projeto de Lei pelo Chefe do Executivo, é de competência dos parlamentares o debate a seu respeito.

Contudo, nos termos do art. 31, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Aracruz, os parlamentares não podem apresentar emendas que impliquem em aumento de despesa nos projetos de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, pois isso seria usurpação indireta da competência privativa deste e, portanto, violação do princípio da separação de poderes.

Cumprir observar que “aumento de despesa” deve ser compreendido como toda e qualquer proposta que resulte em assimetria na relação receita-despesa. Ela pode decorrer de uma disposição que gera a assunção de novas despesas ou a elevação de despesas já existentes, bem como a redução de fontes de custeio com a manutenção das despesas já existentes. Também neste último caso há “aumento de despesa” porque se acentua a assimetria na relação receita-despesa.

Nos projetos de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as emendas parlamentares não podem implicar em aumento de despesa, isto é, não podem resultar em assimetria na relação receita-despesa, assim compreendidas tanto aquelas que elevam a despesa mantendo o mesmo volume de receita quanto aquelas que reduzem o volume de receita mantendo as mesmas despesas.

*In casu*, a emenda parlamentar implica em aumento de despesa no sentido de que reduz o volume de receita mantendo as mesmas despesas, constituindo, portanto, usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo, razão por que padece de inconstitucionalidade

formal e deve ser vetado.

Dito de outra forma, repisa-se que a proposta trazida pelo parlamentar impacta no orçamento do SAAE, e, por essa razão, trata-se de matéria de competência exclusiva do Executivo, no que tange à matéria de iniciativa afeta ao aumento de despesa.

Sendo assim, considerando que ainda não se sabe a extensão temporal pelo qual se dará o Estado de Calamidade no município em decorrência da pandemia da COVID-19, a proposição do Legislativo de prorrogar indiscriminadamente a isenção da tarifa de água e esgoto nos termos propostos na Emenda Aditiva nº 03, pode levar ao colapso financeiro do SAAE, comprometendo todo o sistema de abastecimento, colocando em risco milhares de consumidores, risco este inadmissível por se tratar de serviço essencial.

Cumpre destacar que a matéria já foi objeto de análise nos Tribunais pátrios, que são unânimes em reconhecer a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que concedem isenções de tarifas nos serviços públicos:

Ação direta de inconstitucionalidade - **Lei do Município de Andradina, de iniciativa parlamentar, que concedeu isenção de tarifa de água e esgoto a aposentados - Violação à separação de Poderes - Matéria referente à tarifa e preço público pela remuneração dos serviços que é de competência do Executivo (art. 120, da CE) - Vício de iniciativa caracterizado - Ação procedente, para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei 2.733, de 19 de setembro de 2011, do Município de Andradina.** (TJSP, ADI 0256692-55.2011.8.26.0000, Rel. Des. Enio Zuliani, v.u., 23-05-2012).

TARIFA DE ÁGUA E ESGOTO – MATÉRIA NÃO TRIBUTÁRIA – RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA – LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO QUE ALTERA A POLÍTICA TARIFÁRIA ELEITA PELO GESTOR MUNICIPAL – IMPOSSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONSTATADA – PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. **Os Tribunais Superiores pacificaram entendimento no sentido de que os serviços de água e esgoto são remunerados por tarifa, situação que inviabiliza a solução de eventual controvérsia em relação à matéria segundo regras de direito tributário. Descabe ao Poder Legislativo a iniciativa de lei tendente a promover a alteração da política tarifária do serviço de água e esgoto eleita pelo Chefe do Poder Executivo, pois a iniciativa parlamentar deve se orientar pela independência e a harmonia, sob pena de vulnerar o princípio da separação dos poderes contemplado no artigo 173 da Constituição Estadual.** VV: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MATÉRIA TRIBUTÁRIA – INICIATIVA

LEGISLATIVA. Iniciativa legislativa de lei envolvendo assunto tributário não é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, cabendo, concorrentemente, a qualquer membro do Legislativo e ao Chefe do Executivo Municipal. (AÇÃO DIRETA DE INCONST N° 1.0000.12.058574-0/000 – COMARCA DE IPANEMA – REQUERENTE (S): PREFEITO MUNICIPAL DE IPANEMA – REQUERIDO (A)(S): CÂMARA MUNICIPAL DE IPANEMA).

No mesmo sentido, o TJES já decidiu pela inconstitucionalidade de leis de iniciativa do Poder Legislativo que concediam isenção de tarifas:

EMENTA CONSTITUCIONAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LIMINAR PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TAXAS OU TARIFAS DECORRENTES DO SERVIÇO DE COLETA DE ESGOTO USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA LIMINAR DEFERIDA. **I A norma inserta no 61, §1º, II, b, da CF/88, que trata da iniciativa privativa do Chefe do Executivo para Leis que disponham, dentre outros, sobre organização administrativa e serviços públicos, é de reprodução obrigatória pelos demais entes federativos. II Projeto de autoria do Poder Legislativo que trata sobre a proibição de cobrança de taxas referentes à coleta de esgoto municipal incorre em aparente vício de inconstitucionalidade formal, por invadir esfera direcionada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo.** III Presentes os requisitos legais e o relevante interesse público, defere-se o pedido de liminar para suspender a eficácia da Lei Municipal de Linhares nº 3.701/2017. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Desembargadores do Tribunal Pleno do Egrégio Tribunal de Justiça do Espírito Santo, à unanimidade, deferir a liminar para suspender a eficácia, ex nunc, da Lei Municipal de Linhares nº 3.701/2017, nos termos do voto do Relator. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180007617, Relator : ROBSON LUIZ ALBANEZ, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 21/06/2018, Data da Publicação no Diário: 10/07/2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.545/13 DO MUNICÍPIO DE VIANA – INICIATIVA DE VEREADOR – VÍCIO FORMAL CONFIGURADO – INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO – LEI QUE IMPÕE ÔNUS SEM INDICAR PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA - VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES - VÍCIO MATERIAL – EFICÁCIA EX TUNC DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
1 - [...]. **2 – De iniciativa da Casa Legislativa Municipal, a lei padece de vício formal (de iniciativa) que macula in totum o processo legislativo, eis que afronta a Constituição Estadual em seu artigo 63, parágrafo único, inc. III, que dispõe ser de competência privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo.** 3 – Além

**disso, a indiosa norma municipal apresenta vício de ordem material, já que impõe obrigações e gastos financeiros pelo Poder Legislativo ao Executivo, afrontando o Princípio da Separação dos Poderes. 4 - A teor do disposto no art. 152, inc. II, da Constituição Estadual, é vedada a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.** 5- Inconstitucionalidade reconhecida. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100140006709, Relator: MANOEL ALVES RABELO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 22/01/2015, Data da Publicação no Diário: 02/02/2015).

Do mesmo modo, decidiu o Egrégio TJES que ainda que a lei do Legislativo tenha caráter autorizativo, como é o caso da Emenda Aditiva nº 03, haverá inconstitucionalidade:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.630/2013 DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ORÇAMENTÁRIA. SERVIÇOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ELABORAÇÃO DA LEI PELO PODER LEGISLATIVO COM CARÁTER AUTORIZATIVO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Nos termos do art. 61, §1º, II, “b”, CF, norma de reprodução obrigatória pelos demais entes federativos, compete ao Chefe do Poder Executivo Federal a iniciativa de leis que disponham sobre “organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.” No mesmo sentido é o art. 63, parágrafo único, III e VI da Constituição do Estado do Espírito Santo e o art. 58, I e IV da Lei Orgânica do Município de Guarapari. Precedentes. 2. Lei de iniciativa do Poder Legislativo não pode atribuir gestão, fiscalização e regulamentação de feira de artesanato, artes plásticas e alimentação ao Poder Executivo sob pena de inconstitucionalidade formal. 3. **Poder Legislativo não pode elaborar lei acerca de matéria cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, ainda que a referida lei tenha caráter “autorizativo”, já que isto não lhe retira a mácula da inconstitucionalidade.** (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100150029559, Relator : SAMUEL MEIRA BRASIL JUNIOR, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 19/05/2016, Data da Publicação no Diário: 02/06/2016).

Embora o Município tenha capacidade de auto-organização e dela decorra a Lei Orgânica Municipal, não se pode olvidar o princípio da simetria constitucional, que postula a existência de uma relação simétrica entre as normas jurídicas da Constituição Federal e da Constituição Estadual, sujeitando-se aos limites estabelecidos pela própria Constituição Federal, o que também se aplica no âmbito Municipal.

Dessa forma, infere-se que a Emenda Aditiva nº 003/2020 ao Projeto de Lei 018/2020, que



autoriza o Serviço de Água e Esgoto – SAAE a conceder isenção da tarifa de água e esgoto nos meses de abril e maio de 2020 aos usuários que menciona em decorrência dos efeitos econômicos da COVID-19, sofre de vício insanável de iniciativa, que a macula de inconstitucionalidade, não podendo prosperar, posto que fere, flagrantemente, princípio da independência dos poderes previsto na Constituição Federal de 1988, o qual impede que haja interferência nas atribuições do Legislativo no Executivo e vice-versa.

### **III.2. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 17 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES**

O Poder Legislativo de Aracruz, ao aprovar e promulgar a Lei Orgânica do Município incorreu em flagrante afronta ao artigo 17, *caput* da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Dispõe o art. 17, *caput* da Constituição do Estado do Espírito Santo:

**Art. 17.** São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

**Parágrafo único** - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Na verdade, a norma supracitada na Constituição do Estado do Espírito Santo encontra seu amparo, pelo princípio da simetria, no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, segundo o qual:

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

Impõe-se ressaltar que o sistema de freios e contrapesos é que estabelece o equilíbrio entre os Poderes no Estado de Direito. Contudo, a limitação à independência de cada um deles, em razão desse sistema, não pode chegar ao ponto de causar obstáculos à realização plena das tarefas estatais, posto que cada qual tem suas atribuições previstas constitucionalmente.

Nesse diapasão, necessário observar que o princípio federativo, estabelecido no artigo 1º da Constituição Federal e os seus artigos 18, 29 e 34, VII, “c”, alçaram a autonomia municipal à categoria de princípio constitucional sensível, sendo corolário deste as normas de

competência, também consideradas como princípio constitucional estabelecido de observância obrigatória pelos Estados e Municípios.

A propósito da autonomia municipal, leciona ALEXANDRE DE MORAES<sup>2</sup>:

A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. Ressalta Paulo Bonavides, que

“não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988”.

A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração.

Dessa forma, o município auto-organiza-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, autoadministra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.

De acordo com Uadi Lammêgo Bulos, a Carta de 1988 conferiu aos Municípios o *status* de entidades componentes da República Federativa do Brasil, fomentando-lhes a autonomia política (arts. 1º, caput, 18, caput, 29; 30 e 34, VII, c)<sup>3</sup>. Além das capacidades de autogoverno, autoadministração e autolegislação que já possuíam, o Constituinte originário também conferiu aos Municípios a capacidade de auto-organização.

Essa é a exegese extraída do art. 1º, *caput*, art. 18, *caput*, art. 29, *caput* e art. 30 da Constituição Federal de 1988:

---

2

ALEXANDRE DE MORAES. *Direito Constitucional*. 34. ed., rev e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 418.

3

UADI LAMMÊGO BULOS. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. rev., e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 941.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...].

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...].

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...].

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Sobre a cláusula de separação dos poderes, consagrada no art. 2º da Constituição Federal de 1988 e replicada, por simetria, no art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo, cumpre

trazer a lume as lições de Paulo Bonavides<sup>4</sup>:

A verdade é que ele tomou nas formas constitucionais contemporâneas, depois de iluminado por uma compreensão interpretativa sem laços com a rigidez do passado, um teor de juridicidade só alcançado por aqueles axiomas cuja importância fundamental ninguém contesta nem fica exposta a sérias dúvidas doutrinárias.

A jurisprudência das cortes constitucionais, em todos os Países abraçados a ordem jurídica do Estado de Direito, tem sabido por igual adotar o princípio como a melhor das garantias tutelares com que estabelecer as bases de um sistema de leis onde o exercício do poder se inspire na legitimidade dos valores que fazem a supremacia do regime representativo em todas as suas modalidades democráticas de concretização.

[...].

De tudo quanta fica escrito, se infere a conclusão fundamental de que o velho princípio rejuvenesceu por obra de intérpretes e aplicadores de um direito constitucional da liberdade. Voltou assim a fruir a plena atualidade das ocasiões em que foi emblema de resistência a poderes autocráticos e a formas de governo havidas por usurpadoras de direitos e garantias fundamentais da pessoa humana.

Onde houver, pois, lesões a liberdade e ao Estado de Direito, aí sempre haverá lugar para invocar-se a tutela do princípio e conjurar prosperem ofensas aos valores que ele representa na ordem jurídica. Nomeadamente quando se sabe que o nosso Direito Constitucional, conforme vamos demonstrar, nunca se afastou de uma aliança solene e formal com aquela garantia básica, tão bem estampada e reiterada no art. 22 da Constituição Federal vigente; [...].

O princípio da separação dos poderes impõe a observância das competências próprias de cada um dos Poderes que saltam da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis, de modo a evitar intromissões indesejadas ou interferências derogadora da autonomia e legitimidade. Nesse sentido, o jurista português Paulo Otero leciona que todos os poderes do Estado, cada um à sua maneira, com os seus próprios meios e segundo seus respectivos procedimentos fixados por lei, procuram concretizar, defender e garantir o Estado de Direito Democrático<sup>5</sup>.

---

4

PAULO BONAVIDES. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2019, pp. 568, 571-572.

5

PAULO OTERO. *Direito constitucional português: identidade constitucional*, vol. I, 2010, p. 54.

Com isso, torna-se inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir, previamente, conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Lei Orgânica Municipal, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder.

A importância da reserva da Administração é bem aquilatada pelo Supremo Tribunal Federal:

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

A esse respeito, destaco os seguintes precedentes dos Tribunais pátrios:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.474, de 13 de dezembro de 2016, do Município da Estância de Atibaia, que "dispõe sobre o pagamento da tarifa de água e esgoto pelo valor real do seu consumo". Vício de iniciativa. Norma que, a despeito de tratar de assunto de interesse local, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo no exercício da direção da administração pública municipal e da prática dos atos administrativos, de legislar sobre serviço público e de fixar o valor da remuneração devida por sua prestação Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, 120, 144 e 159, parágrafo único, todos da Constituição do Estado de São Paulo, e ao artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal. Precedentes. Ação procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 4.474, de 13 de dezembro de 2016, do Município da Estância de Atibaia.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2051184-68.2017.8.26.0000; Relator (a):Tristão Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/08/2017; Data de Registro: 14/08/2017).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 2.829, de 29 de dezembro de 2016, do município de Itirapina, que "institui a tarifa social para fornecimento de água e coleta de esgoto sanitário, destinado a aposentados, pensionistas, idosos, empregados, portadores de necessidade especial e cidadãos que comprovem baixa renda familiar" – Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município – Texto legal que envolve prestação de serviços públicos e a instituição da respectiva tarifação, o que se encontra dentro da competência exclusiva do Poder Executivo – Iniciativa de lei pelo Poder Legislativo sobre o tema que ofende o princípio da separação de poderes – Serviço que é cobrado por tarifa, cuja natureza é administrativa – Observância dos arts. 47, 120, 144 e 159, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo – Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Poder Executivo – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2000115-94.2017.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/04/2017; Data de Registro: 27/04/2017).

Pelas razões expostas, a Emenda Aditiva nº 03 é incompatível com o artigo 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo e, por simetria, com o art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, por violação a independência e separação dos Poderes, com eficácia *extunc*.

### III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, CONCLUI-SE pela ilegalidade e inconstitucionalidade da Emenda Aditiva nº 003/2020 aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores de Aracruz/ES, por vislumbrar vício de iniciativa, na forma do art. 30, P.U, II da LOM e art. 20 c/c o art. 63, inc. I, da Constituição Federal de 1988 e violação da cláusula de separação de poderes, não podendo receber a aquiescência do Chefe do Poder Executivo.

Assim sendo, certo do conhecimento legislativo, administrativo e jurídico de Vossas Excelências, bem como da sensibilidade pública e do equilíbrio parlamentar que lhes é peculiar, pugno à Câmara Municipal de Aracruz que **acolha o Veto Integral ora apresentado a Emenda Aditiva nº 03/2020.**

Com sinceros protestos de grande estima e elevada consideração.

**JONES CAVAGLIERI**  
Prefeito Municipal