



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



RAZÕES DO VETO PARCIAL À EMENDA ADITIVA PROPOSTA AO PROJETO DE LEI ORIGINAL N.º 1.761/2014.

Senhor Presidente,

Ilustres Vereadores.

Obedecendo ao disposto na Lei Orgânica Municipal em seus artigos 59, parágrafo 1º, inciso IV c/c o artigo 45, parágrafo 1º., encaminhamos para apreciação de Vossas Excelências o **veto parcial** à emenda aditiva ao Projeto de Lei n.º 1.761/2014, pelas razões que passamos a expor.

A emenda aditiva em apreço refere-se à redação dada aos artigos 4º e 8º, pois encontra-se em desacordo com as disposições contidas em nossa Carta Magna, Constituição Estadual e legislação pertinente, senão vejamos:

Consoante se depreende na emenda aditiva em comento, foi a mesma apresentada pelo Poder Legislativo com a finalidade de alterar os arts. 4º e 8º do Projeto de Lei n.º 1.761/2014 no sentido de modificar redação constante no art. 389 do Código Tributário Municipal que trata da quitação de honorários advocatícios de débitos em fase de cobrança judicial, qual seja, de desobrigar referida quitação em caso de débitos já parcelados ou reparcelados ou até o limite de R\$1.500,00.



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



Em relação à referida emenda, falta aos membros do Poder Legislativo competência legislativa para tanto, padecendo do vício da inconstitucionalidade a emenda aditiva, senão vejamos:

A emenda, nos moldes apresentados, invade competência privativa do Executivo, maculando-a do vício da inconstitucionalidade.

Vale observar que legislar a respeito de tributação, orçamento, organização administrativa e pessoal da administração e previdência é função única e exclusiva do Chefe do Executivo, no caso, o Prefeito Municipal, conforme preceitua o artigo 61, § 1º, “b” e “c”, *in verbis*:

“Art. 61. (...)

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

I – (...)

II – disponham sobre:

a) (...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios.”

A competência, para dispor sobre as matérias supras, é exclusiva do Prefeito Municipal.

A Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu artigo 195, parágrafo único, é de clareza solar acerca de tal vedação, *in verbis*:

“Art. 195 - O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



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

I –matéria orçamentária e tributária; (...)

O entendimento doutrinário a respeito da questão é unânime e bastante cristalino, conforme os excertos que pedimos *vênia* para, a seguir, transcrever:

“Os casos de iniciativa reservada ao Prefeito estão enumerados. Só nesses casos é que o Chefe do Poder Executivo pode decidir da oportunidade da apresentação dos projetos. Como essa disposição decorre de adaptação do texto constitucional, fica claro que o desrespeito a esse direito reservado importa em violação da Constituição. (...) Assim, nos casos enumerados da iniciativa reservada ao Prefeito, não podem os Vereadores, nem os cidadãos, desencadear o processo legislativo, ainda mesmo que objetivem uma eventual sanção, porque esta não irá convaler o vício inicial.” (G.N. - Mayr Godoy, in A Lei Orgânica do Município Comentada, Ed. Leud, 1990, pág. 110).

“As leis orgânicas e municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem 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 e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares especiais.” (G.N. - Hely Lopes Meirelles, in Direito Municipal Brasileiro, pág. 458, 10ª Ed., Malheiros Editores, 1998, São Paulo)

“Se a Câmara, desatendendo à privatividade 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 convalesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça”. (G.N. - Hely Lopes Meirelles, in Direito Municipal Brasileiro, 10ª ed, Ed. Malheiros, São Paulo, pág. 564).

Assim, fica claro que o Vereador, ao apresentar a emenda aditiva, extrapolou sua competência, motivo pelo qual tornar-se-ia, nos moldes legais, inconstitucional a sanção do mesmo.

Não bastasse todo o acima exposto, imperioso se faz esclarecer o que segue:

O Supremo Tribunal Federal através do Ministro Marco Aurelio, em r. Decisão histórica reconheceu que *“Implica violência ao artigo 37, cabeça, da Constituição Federal a óptica segundo a qual, ante o princípio da moralidade, surge insubsistente acordo homologado em juízo, no qual previsto o direito de profissional da advocacia, detentor de vínculo empregatício com uma das partes, aos honorários advocatícios”*.

Essa mesma conclusão, decisão da primeira Turma do STF, deve permear de uma maneira geral a questão do direito aos



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



honorários de sucumbência, pelos procuradores da União, estados, municípios, autarquias e demais entes da administração indireta: quem os paga é a parte contrária e, portanto, não constituem patrimônio público.

Por terem fontes completamente distintas, não têm a mesma natureza jurídica. A remuneração é fixa, certa e invariável, paga pelo ente público empregador como retribuição pecuniária pelo exercício do cargo. A sucumbência decorre da lei processual civil, é eventual, incerta e variável, paga pela parte sucumbente no processo, logo não se insere no conceito de remuneração, e sequer dele se aproxima.

Aliás, posicionamentos mais modernos determinam não só essa inequívoca titularidade como, igualmente, que os valores recebidos a título de sucumbência não compõem os vencimentos para efeitos de incidência de teto remuneratório: afinal, não são pagos pelo ente público que os remunera. Em situação na qual se discutia a titularidade dos honorários sucumbenciais decorrentes de causa em que contendiam o município de Alto Bela Vista (SC) e a União Federal, o TRF da 4ª Região decidiu que estes inclusive deveriam ser requisitados diretamente no nome do procurador do município. Colhe-se do voto do desembargador federal Joel Ilan Paciornik as seguintes conclusões: *“Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que determinou a retificação do beneficiário da verba honorária advocatícia, fazendo constar o Município de Alto Bela Vista/SC. (...)Primeiramente, considere-se que os honorários advocatícios possuem natureza alimentar, sejam eles contratuais sejam sucumbenciais, como já assentou o STF (RE 146.318, Min. VELLOSO, 1996). Observe-se também que, devido ao advento do Estatuto da OAB (Lei [8.906/94](#)), a verba de sucumbência pertence unicamente ao advogado ou à sociedade de advogados que atuou no processo de conhecimento, constituindo-se direito autônomo destes, como dispõe o art. 23 do referido diploma legal*



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



(...) *Note-se, ainda, que, como exposto na fundamentação da decisão que atribuiu efeito suspensivo ao recurso (fls. 90/91), ‘embora tenha a parte legitimidade concorrente para execução da verba honorária de sucumbência, a titularidade sobre os valores é exclusiva do advogado, razão pela qual poderia, sim, a requisição apontar como beneficiário o patrono da parte’.* Dessa feita, tenho que merece reparos a decisão agravada, para que seja reconhecida a titularidade exclusiva, por parte do advogado, da verba honorária sucumbencial.”(AG 384423720104040000, 1ª Turma, publ. D.E.02/03/2011).

É crescente a jurisprudência que reconhece aos advogados públicos o direito aos honorários sucumbenciais:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS. NATUREZA ALIMENTAR. ADVOGADO PÚBLICO. TITULARIDADE EXCLUSIVA. LEI 8.906, ART. 23.1. A verba de sucumbência, cuja natureza é alimentar, pertence unicamente ao advogado ou à sociedade de advogados que atuou no processo de conhecimento, constituindo-se direito autônomo destes, como dispõe o art. 23 do Estatuto da OAB (Lei nº 8.906).2. Embora tenha a parte legitimidade concorrente para a execução da verba honorária de sucumbência, a titularidade sobre os valores é exclusiva do advogado, razão pela qual poderia, sim, a requisição apontar como beneficiário o patrono da parte.3. Agravo de instrumento provido, para que conste, como beneficiário da verba honorária, o advogado - e ora agravante - Evandro Luis Benelli.” (TRF 4ª



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



Região, AG 384423720104040000, Rel. JOEL ILAN PACIORNIK, 1ª Turma, publ. D.E. 02/03/2011).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCURADORES DO ESTADO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEITADA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PAGAMENTO POR SUBSÍDIO. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME. I - Rejeita-se a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido tendo em vista que a norma constitucional inobservada é de reprodução obrigatória na Constituição Estadual. II - A omissão da Constituição Estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue ação direta de inconstitucionalidade contra lei que dispõe sobre a remuneração dos Procuradores de Estado. III - Os Advogados Públicos, categoria da qual fazem parte os Procuradores de Estado, fazem jus ao recebimento de honorários advocatícios de sucumbência, sem que haja ofensa ao regime de pagamento do funcionalismo público através de subsídio ou de submissão ao teto remuneratório, tendo em vista que tal verba é variável, é paga



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



mediante rateio e é devida pelo particular (parte sucumbente na demanda judicial), não se confundindo com a remuneração paga pelo ente estatal.” (TJMA, ADI 30.721/2010, Rel. Des. Paulo Sérgio Velten Pereira publ. 15/08/2012).

A Lei 8.906/94 dirimiu qualquer dúvida, textualmente, quando estabeleceu aos advogados (sem exceção) a titularidade dos honorários de sucumbência.

Em Consulta formulada ao Conselho Federal da OAB, o Órgão Especial reconheceu essa titularidade:

“CONSULTA FORMULADA POR PROCURADOR MUNICIPAL. RELAÇÃO DE EMPREGO. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA E HONORÁRIOS DECORRENTES DE ACORDO EXTRAJUDICIAL. Advogados públicos submetem-se a duplo regime para disciplinar sua atuação: a Lei nº 8.906/94 e, ainda, lei que estabeleça regime próprio no âmbito da administração pública. Como advogados públicos, atuando como representantes de entes públicos, têm direito de perceber honorários de sucumbência ou decorrentes de acordo extrajudiciais.” (CFOAB, Órgão Especial, Rec. nº2008.08.02954-05, Rel. Cons. Fed. LUIZ CARLOS LEVENZON (RS), publ. DJ, 08/01/2010, p. 53).

A propósito, esse é o posicionamento do Supremo Tribunal, no RE 407.908/RJ (1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, publi. DJe 03/06/2011). Assim houve a evolução dogmática e legislativa mencionados nos acórdãos do STJ, principalmente da



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



lavra da ministra Eliana Calmon, pelo qual "o direito aos honorários de sucumbência, nos primórdios de nossa jurisprudência, pertencia à parte vencedora, que com a honorária recebida atenuava suas despesas com a contratação de advogado. Houve evolução legislativa e jurisprudencial e atualmente os honorários, sejam sucumbenciais ou contratuais pertencem aos advogados, que em nome próprio podem pleitear a condenação da parte sucumbente..." (REsp 1062091/SP, DJ 21/10/2008).

Assim, o Supremo Tribunal Federal e a OAB têm se posicionado no sentido de que os honorários de sucumbência são devidos aos advogados públicos, adotando o princípio constitucional da legalidade e da moralidade. A sucumbência não tem natureza jurídica pública, não se origina de verba pública, seu valor não passa a integrar patrimônio público, seu repasse aos procuradores públicos não lhe transmuda sua natureza, e não se insere no conceito de remuneração. Se não é pública em sua origem, igualmente não pode ser considerada pública em sua destinação. Enfim, tem o advogado público o direito de receber os honorários de sucumbência, e os valores assim recebidos não se inserem no conceito de "remuneração" para quaisquer incidências de teto salarial.

Já é tempo de ser superado o equivocado entendimento jurisprudencial de que a Lei 9.527/97 tivesse afastado a titularidade da sucumbência em favor dos advogados públicos, já que referida lei refere-se ao Capítulo V do Estatuto da OAB, e o art. 23 que dispõe expressamente que a sucumbência pertence ao advogado, está inserido no Capítulo VI e em nada atingido pela referida Lei, menos ainda para uma conclusão completamente distorcida de que se trataria de patrimônio público da entidade, pois absolutamente nenhuma circunstância fática ou jurídica conduziria a tal conclusão.



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



A organização dos Poderes se faz na forma pactuada na Constituição da República, de modo que Executivo, Legislativo e Judiciário podem se auto-organizar desde que obedeçam aos limites postos naquela.

Isso significa que a autonomia dos poderes está limitada não só pelas normas constitucionais, mas, também, por normas infraconstitucionais que as complementam e/ou regulamentam suas disposições e se projetam nos ordenamentos jurídicos parciais dos poderes constituídos.

As normas infraconstitucionais desta natureza têm o nome de *normas centrais*, válidas para todo o território nacional, e incluem as normas de competência de auto-organização, mais as *normas de preordenação*, de modo que tanto as *normas de competência* quanto as *normas de preordenação* são limitantes e condicionantes do poder de organização dos Poderes Executivos, Legislativos e Judiciários.

Nos termos da Constituição Federal, integram as normas de *preordenação* aquelas pertinentes à *competência legislativa*, do que aqui se trata, porquanto estabelecido conflito entre o Poder Executivo e Legislativo, e Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

Certo é que o Legislativo não está elencado entre os Poderes a quem a CF atribui a *competência legislativa concorrente acerca de matéria em apreço*, porquanto se trata de disposição constitucional firmada no art. 165 da CF: sua iniciativa pertence ao Poder Executivo.



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



Portanto, e em preliminar, não cabe ao Legislativo legislar em matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, nem a aditar de sua matéria.

Como assim é o Poder Legislativo, nunca poderia alterar dispositivo do Código Tributário e que desobedeça a Lei Federal 8.906/1994, em face de observância obrigatória das normas gerais elencadas na Constituição e na Lei Federal (nacional) acima.

Não bastasse todos vícios contidos na emenda e acima elencados, *ad argumentandum*, imperioso se faz esclarecer acerca da não obrigatoriedade do Executivo em dar cumprimento a Leis e atos administrativos inconstitucionais.

Conforme nos ensina o Mestre Hely Lopes Meirelles, em sua Obra Direito Municipal Brasileiro, 8ª Edição, págs. 527 a 528:

“O cumprimento de leis inconstitucionais tem suscitado dúvidas e perplexidades na doutrina e na jurisprudência, mas já se firmou o entendimento – a nosso ver exato – de que o Executivo não é obrigado a acatar normas legislativas contrárias à Constituição ou leis hierarquicamente superiores.”

Os Estados de Direito, como o nosso, são dominados pelo princípio da legalidade. Isto significa que a Administração e os administrados só se subordinam à vontade da lei, mas da lei corretamente elaborada. Ora, as leis inconstitucionais não são normas jurídicas atendíveis, pela evidente razão de que colidem com mandamento de uma lei superior, que é a Constituição. Entre o



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



mandamento da lei ordinária e o da Constituição deve ser atendido o desta, e não o daquela, que lhe é subordinada. **Quem descumpre lei inconstitucional não comete ilegalidade, porque está cumprindo a Constituição.**

Ocorre, porém, que, como os atos públicos trazem em si a presunção de legalidade, não cabe ao particular negar-lhes validade por entendimento próprio, sem que antes obtenha do Judiciário a declaração de invalidade. **Com a Administração, todavia, a situação é diversa, porque a presunção de legitimidade milita a favor dos atos de todos os agentes do Poder Público. Nivelados no plano governamental, o Executivo e o Legislativo praticam atos de igual categoria e com idêntica presunção de legitimidade.** Se assim é, não se há de negar ao chefe do Executivo a faculdade de recusar-se a cumprir ato legislativo inconstitucional, desde que por ato administrativo formal e expreso (decreto, portaria, despacho etc.) declare a sua recusa e aponte a inconstitucionalidade de que se reveste.

Nessa atitude do Executivo não há rebeldia à lei, mas obediência à Constituição da República, que é a Lei Suprema.

Em voto lapidar sobre a questão, o Min. Luís Gallotti sustentou no Supremo, com apoio unânime de seus pares, que *“os Tribunais só opinam sobre inconstitucionalidade das leis por ocasião de aplicá-las aos casos concretos; cada Poder, assim, tem que contar consigo mesmo para dirimir as questões relativas à sua competência; recusar, por conseguinte, ao Poder Legislativo ou ao Executivo a faculdade de interpretar a Constituição, e em virtude de sua interpretação tomar decisões, seria instalar nos dois grandes motores da vida política do País ou do Estado o princípio da inércia e da irresponsabilidade, paralisando o seu funcionamento por um sistema de frenação e obstrução*



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



permanentes”. E conclui que “*esses Poderes não são apenas autorizados, mas necessitados e compelidos a julgar por si mesmos da constitucionalidade de seus atos*” (MS 7.243).

Decidindo a mesma controvérsia, o TJSP, pelo voto do ilustre Dês. Andrade Junqueira, deixou julgado que, “*se o prefeito municipal entende que determinada lei é inconstitucional, cabe-lhe o direito de não executá-la; e aos particulares prejudicados com a não execução cabe o direito de pleitearem ao Judiciário a proteção que lhes adviria da lei não executada, desde que entendam que não padece ela do vício da inconstitucionalidade*”.

Quanto aos atos administrativos ilegais ou inconstitucionais, o prefeito deve negar-lhes execução, anulando-os o quanto antes, para restabelecer a ordem jurídica violada. Os atos contrários à Constituição ou à lei são inoperantes e não produzem qualquer efeito jurídico entre as partes, tornando-se passíveis de invalidação pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. Por serem atos nulos, não geram direitos, nem produzem situações jurídicas definitivas para o beneficiário da ilegalidade ou da inconstitucionalidade, porque, como já decidiu o STF, não se pode tirar conseqüências legais de atos ilegais (STF RDA 51/127).”

NÃO BASTASSE TODO O
ACIMA EXPOSTO, É COMEZINHO
EM DIREITO QUE OS
HONORÁRIOS DEVIDOS AOS
PROFISSIONAIS DA



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



**ADVOCATÍCIA ENCONTRAM-SE
EXPRESSOS NO ART. 23 DA LEI
FEDERAL 8906/1994 E NO
ARTIGO 20 DO CÓDIGO DE
PROCESSO CIVIL BRASILEIRO,
PORTANTO, QUALQUER
INTERFERÊNCIA LEGISLATIVA
PERTINENTE SOMENTE PODE
OCORRER ATRAVÉS DE LEI
FEDERAL E JAMAIS ATRAVÉS
DE UMA LEI MUNICIPAL, SOB
PENA DE OFENSA AO ARTIGO 22
DA NOSSA CARTA MAGNA.**

*POR FIM, DISCUSSÕES PERTINENTES À
COBRANÇA DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS PELOS
PROCURADORES MUNICIPAIS JÁ FOI OBJETO DE AMPLA
DISCUSSÃO NESTA CASA DE LEIS, TENDO SIDO,
INCLUSIVE, MATÉRIA OFICIADA PELA 8ª SUBSEÇÃO DA
ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – ALTA FLORESTA –
MT.*

*TRAZ ESTRANHEZA QUE LEGISLAR
ACERCA DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS TENHA SIDO*



Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 15.023.906/0001-07



PAUTA E AUTORIA DE VEREADORES QUE EM MANDATOS PASSADOS NÃO COADUNAVAM COM REFERIDA POSIÇÃO.

DIANTE DO EXPOSTO, apresentamos **o veto parcial** à emenda aditiva proposta aos artigos 4º e 8º do Projeto de Lei n.º 1761/2014, posto que encontra-se em afronta à Constituição Federal e à Constituição do Estado de Mato Grosso e legislação pertinente.

Portanto, vimos, exposto os motivos, justos e legais, pedir a Vossas Excelências que seja mantido o veto.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA-MT, em 21 de outubro de 2014.

ASIEL BEZERRA DE ARAÚJO
Prefeito Municipal