Cunha, 04 de abril de 2.019.

Ofício Gab. Nº 032/2019

GABINETE DO PREFEITO

VETO A LEI N.º 1.667/2019.

SENHOR PRESIDENTE,

Cumprimentando-o cordialmente, acusamos o recebimento do Projeto de Lei n.º 1.667/2019, que: (Dispõe sobre a criação do Programa "Nascente Nova" que fala sobre a identificação, recuperação e preservação de nascentes no âmbito do Município de Cunha-SP), e comunicamos - **TEMPESTIVAMENTE** (art. 42, §1º da Lei Orgânica Municipal) - que ele está sendo **TOTALMENTE VETADA,** por razões de manifesta inconstitucionalidade.

RAZÕES DO VETO – MANIFESTA INCONSTITUCIONALIDADE.

Expomos, nessa oportunidade, as razões do veto a fim de que possa esta Casa Legislativa proceder a sua apreciação e conhecimento.

De início, o Projeto de Lei, oriundo da Câmara Municipal de Cunha, de nº 1.667/2019, tem por objetivo dispor sobre a criação do Programa de "Nascente Nova" que dispõe sobre a recuperação e preservação de nascentes no

âmbito do Município de Cunha-SP.

Em que pese o nobre intuito dessa Casa Legislativa, o referido projeto de lei há impedimento legal para a sua aprovação, tendo em vista que derivou de iniciativa parlamentar, ao imiscuir-se na organização administrativa e atribuições dos órgãos da administração pública municipal, violando o princípio constitucional da separação dos poderes (Artigo 2º da Constituição Federal).

Em sendo assim, o Poder Legislativo a criação um centro programa de âmbito municipal, opõe óbice à organização administrativa dos órgãos da administração pública municipal, uma vez que desconsiderou o disposto no art. 38, *§1º*, incisos II e IV, da Lei Orgânica do Município.

Na estrutura federativa brasileira impõe-se aos Estados e Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para se organizarem. Impõe-se a eles, por simetria, observarem os princípios e regras gerais de pré-organização definidas na Constituição Estadual (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Municípios) e na Constituição Federal (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Estados)[1].

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 E. STF, inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

> "(...) As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa

1 HORTA, Ricardo Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro. In*: RDP 88/5

reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros" (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.)

"(...) As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios" (STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003, v.u., DJ 25-04-2003, p. 33)

"(...) 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)

A Lei Orgânica do Município de Cunha, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de São Paulo e a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 38, §1º, II, a saber:

Art. 38. A iniciativa de proposição das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e através de iniciativa popular. (Artigo modificado por Emenda da Resolução nº. 002/2011 de 05/09/2011).

§1º. São de iniciativa do Prefeito as leis que:

II - criem, estruturem e definam atribuições dos órgãos de administração pública municipal.

Em sendo assim, qualquer ingerência do Poder Legislativo sobre tal matéria inquinará o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal. Calha trazer à tona, nesse contexto, as sempre atuais

lições de Hely Lopes Meirelles[2] (1993, p. 438/439):

> "A atribuição típica e predominante da Câmara é a '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. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.
> (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).
> (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental."

No que concerne ao Projeto de Lei sob exame, tem-se que a norma se mostra inconstitucional por dispor sobre matéria cuja competência legislativa é conferida, de forma privativa, ao Chefe do Poder Executivo local. Referida

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 1993.

inconstitucionalidade repousa no vício de iniciativa do Projeto de Lei, por interferir na estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública do Município.

Dessa forma, portanto, torna-se inviável que seja sancionado pelo Poder Executivo, visto que deixa de observar a legislação vigente, bem como fere princípios importantes da administração pública.

Nesse contexto, importante colacionar o art. 30 da Constituição Federal de 1988:

> 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 pré-escolar e de ensino fundamental;
> 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.

Ademais, ao determinar que a referida criação de um programa ambiental denominado "Nascente Nova" ou criação de uma Diretoria Municipal de Meio Ambiente de âmbito municipal, que seja realizado pelo Poder Executivo, além de interferir na esfera administrativa ferindo diretamente o Princípio da Iniciativa Reservada do Prefeito, o Município terá um elevado aumento de despesa ao erário, com a disponibilização de profissionais para atuar especificamente no referido Centro, inclusive com a obrigatoriedade da regulamentação conforme previsto no Art. 11º do Projeto de Lei em questão.

Cumpre salientar que, para possibilitar os deslocamentos dos profissionais que teriam que ser contratados exclusivamente para o Programa, haverá a necessidade de reorganização das Secretarias e dos setores envolvidos, para disponibilizar veículos, motoristas e local para instalação da sede do mesmo, criando significativas despesas ao erário.

Além das despesas criadas no Projeto de Lei, fica transparente a necessidade de reestruturação administrativa do Executivo, com designação de novas atribuições aos servidores já efetivos, bem como a contratação de novos servidores,

contrariando o disposto na legislação já citada e, inclusive, aumentando as despesas mensais do Município de Cunha. Neste sentido:

> Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. SERVIÇO DE ATENDIMENTO DOMICILIAR A PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS, TRANSITÓRIAS OU PERMANENTES, PARA VACINAÇÃO. **INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL FLAGRADO**. MATÉRIA AFETA AO PODER EXECUTIVO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 61, §1º, II, B, DA CRFB. **CUMPRIMENTO DA LEI QUE ACARRETARÁ AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE**. ARTIGOS 149, INCISOS I, II E III, E 154, INCISOS I E II, DA CARTA ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE **JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075829416, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 12/03/2018) (grifamos)

> Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMPLIAÇÃO DO PERÍODO DA LICENÇA-PATERNIDADE. **LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESAS. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES**. É inconstitucional a Lei Municipal de autoria do Poder Legislativo do município que amplia o período da licença-paternidade dos servidores, determinando condutas administrativas próprias do Executivo e criando despesas sem previsão orçamentária. Violação aos princípios da simetria e da harmonia e

independência dos Poderes do Estado. Precedentes deste Tribunal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE **JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065375305, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em 26/03/2018)

Ainda, a legislação municipal dispõe:

Art. 40. Nenhuma lei que crie ou aumente despesa pública será sancionada sem que dela conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Há evidente inconstitucionalidade do projeto apresentado, por vício de iniciativa, nos termos da fundamentação, com efeito, a lei municipal impugnada envolve matéria tipicamente administrativa, e, como tal, não poderia ter sido originada no âmbito do Poder Legislativo, por constituir atribuição do chefe do Executivo, configurando invasão de competência e, via de consequência, vício de inconstitucionalidade formal, a matéria versada, por envolver a elaboração de políticas públicas a ser executada no município, deve ser de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Assim, ao determinar a execução de uma determinada medida, o Poder Legislativo invade a discricionariedade administrativa, consubstanciada na oportunidade e conveniência, em nítida ofensa ao conteúdo nuclear do princípio da separação e independência dos poderes, consagrado no art. 2º da Constituição da República.

As políticas públicas podem ser entendidas como um conjunto de metas e diretrizes que orientam a atuação do Poder Público na busca pela efetivação dos chamados direitos sociais, previstos no art. 6º da Constituição da

República, quais sejam, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Ao Poder Legislativo cabe, notadamente, a função de estabelecer, por meio de normas legais, o arcabouço principiológico que servirá de base para a elaboração e implementação de políticas públicas por parte do Poder Executivo. Além disso, exerce sua função típica de aprovar ou não projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, como no caso.

A nosso ver, o fato de ser a lei meramente "autorizativa" não afasta a inconstitucionalidade em tela. Em que pese a louvável intenção do legislador, não significa mera concessão de faculdade ao prefeito para que assim proceda, possuindo evidente caráter impositivo. Demanda pouco esforço cognitivo concluir que só autoriza quem detém o poder de fazer ou não fazer algo. Logo, depreende-se que o Poder Legislativo está delegando, autorizando, que o Poder Executivo adote medidas que são de sua própria competência.

Tal expressão somente teria cabimento em relação às matérias afetas à competência da Câmara Municipal e endereçadas à Administração Municipal, e não naquelas matérias afetas ao próprio Executivo, deflagrador do processo legislativo, repise-se.

De qualquer forma, certo é que dita norma autorizadora versa sobre questão de natureza essencialmente administrativa, matéria cuja competência é de iniciativa privativa do chefe do Executivo, restando maculada de inconstitucionalidade a determinação constante no artigo 11º da referida lei que determina que poder Executivo regulamente no prazo de 90 (noventa dias) a referida medida, sendo manifesta a violação à separação dos poderes.

Diante do exposto, com fundamento nos já citados dispositivos legais e com amparo nos artigos 38, § 1º, II, e 40 da Lei Orgânica do Município, o Poder Executivo VETA O PROJETO DE LEI Nº 1.667/2019.

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

Por todo o exposto, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, é que, à luz do regramento previsto na Lei Orgânica Municipal, apresentamos o **VETO ao Projeto de Lei n.º 1.667/2019**.

Destarte, devolvo o assunto à apreciação dessa Egrégia Câmara, renovando a Vossa Excelência, na oportunidade, meus protestos de apreço e consideração.

Após, publiquem-se as presentes razões de veto nos veículos competentes Oficiais do município.

Pelo acima exposto, propicio a reapreciação da matéria, por parte desse egrégio Poder Legislativo, certo de que os nobres Vereadores, ao conhecerem os motivos legais que levaram ao indeferimento da proposta em questão, reformularão seu posicionamento.

ROLIEN GUARDA GARCIA
Prefeito Municipal

Recebi em 05/04/2019

Exmo. Sr.
Luiz Fernando da Silva
DD. Presidente da Câmara Municipal
CUNHA – SP