CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES 01

GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 010, DE 16 DE OUTUBRO DE 2018

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1° do art. 66 da Constituição c/c art. 66, § 2° da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, § 1° da Lei Orgânica do Município de Linhares, decidi vetar parcialmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo n.º 0042/2018**, que institui no Calendário de Eventos do Município de Linhares, o mês "Agosto Dourado", e dá outras providências.

O referido veto abrange o texto integral do **artigo 2º**, do supra referenciado Autógrafo.

Atenciosamente,

GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do Município de Linhares

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
02

VETO

O PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais,

Art. 1º Fica vetado em parte, de acordo o Artigo 34, § 1°, da Lei Orgânica Municipal, o Projeto de Lei consubstanciado no Autógrafo nº. 042/2018, de autoria do Ilustre Vereador Jean Menezes, que institui no Calendário de Eventos do Município de Linhares, o mês "Agosto Dourado", e dá outras providências.

Art. 2º O referido veto abrange o texto integral do **artigo 2º**, do supra referenciado autógrafo.

Art. 3º Este veto entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de Linhares, Estado do Espírito Santo, aos dezesseis dias do mês de outubro do ano de dois mil e dezoito.

GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do Município de Linhares

RAZÕES DO VETO

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, no uso das atribuições que me foram conferidas pelo art. 34, §1° da Lei Orgânica Municipal, decidi **VETAR PARCIALMENTE** o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n° **042/2018**, por inconstitucionalidade, o qual "institui no Calendário de Eventos do Município de Linhares, o mês "Agosto Dourado", e dá outras providências", acolhendo o parecer da procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

Realizando o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade do ato normativo em formação, verifico que o texto do Projeto de Lei, de iniciativa da Câmara Municipal de Linhares, tem como objeto instituir no Calendário de Eventos do Município de Linhares, o mês "Agosto Dourado" dedicado à realização de ações educativas de incentivo e reflexão à importância do aleitamento materno.

Por oportuno, cabe esclarecer que nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local.

Em que pese o município possuir competência para legislar sobre assuntos de interesse local, analisando os artigos do Autógrafo 042/2018, nota-se que o nobre vereador, criador da propositura, pretende que sejam realizadas *"ações educativas de incentivo e reflexão à importância do aleitamento materno (artigo 1°)"*.

Para tanto estabelece também, em seu artigo 2°, que *"o **Poder Público**, .em cooperação com a iniciativa privada, realizará campanhas de esclarecimentos e ações educativas visando o incentivo ao aleitamento materno"* ***Grifos nossos***.

O artigo 2° do autógrafo, em seus 04 (quatro) incisos ainda descreve quais as ações serão realizadas pelo Poder Público, estando entre elas, a promoção de palestras, seminários, campanhas, mobilizações, entre outras.

Nessa senda, cumpre destacar que as ações previstas no artigo 2° do autógrafo n° 042/2018 encontram-se no âmbito da atividade administrativa do município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Chefe do Executivo, com auxílio dos Secretários Municipais.

Nota-se que o comando normativo disposto no artigo 2° acaba por criar atribuições e despesas às Secretarias Municipais, o que traduz ingerência na competência exclusiva do Poder Executivo.

Destaca-se que o controle de constitucionalidade das leis é fundamentado pela presença, dentro do ordenamento jurídico, caracterizado pelo Estado Democrático de Direito, de uma hierarquia normativa, ou seja, uma superposição de leis. Cada norma tem como fundamento de validade, outra que lhe é superior, formando uma superposição de leis cujo ápice é ocupado pela Constituição, lei fundamental do Estado.

Pelo princípio da simetria, os entes federados seguem a mesma tripartição de poderes adotada pela Constituição Federal, composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Logo, os poderes públicos municipais também estão vinculados ao respeito à independência e harmonia entre si, o que se materializa no resguardo às competências e prerrogativas recíprocas.

Nessa senda, pelo princípio da simetria constitucional, deve ser observado o disposto no art. 61, § 1° da CF de 88.

> 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.
> **§ 1° - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**
> [...]
> II - disponham sobre:
> [...]
> **b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**
> [...]

De forma complementar o art. 63 da Constituição Federal dispõe:

> 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, § 3° e § 4°;
> [...]

Em reprodução ao texto constitucional, a Lei orgânica do município em seu artigo 31, IV, dispõe que é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração pública municipal.

De forma complementar o artigo 32 da Lei orgânica prerroga que *"não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do prefeito Municipal"*.

Nota-se que é vedada pela Constituição Federal e pela Lei orgânica do município a propositura pelo Legislativo Municipal de Projeto de Lei que disponha sobre a organização administrativa municipal, bem como que aumente despesas nesses projetos, por serem de iniciativa Privativa do Chefe do Executivo.

Deve-se reconhecer também que apenas instituir um mês para incentivar o aleitamento materno, por si só, não afronta a Lei em vigor. O que descumpre o comando legal é prever que nesse mês o Poder Público seja responsável pela realização de Workshops, campanhas, palestras, mobilizações, dentre outras ações.

Com efeito, a ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes, disposta no art. 2° da Constituição Federal/1988, inquina de nulidade o artigo 2° do presente autógrafo. Esse é o entendimento dos Tribunais pátrios, a saber:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 3.997/2016, DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI. TEXTO LEGISLATIVO QUE INSTITUI O "DIA MUNICIPAL SEM CARRO". ESTABELECIMENTO DE ALGUMAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE. I. Em decorrência do art. 63, parágrafo único, inc. III, da Constituição Estadual, aplicável por simetria constitucional à esfera jurídica dos municípios, são de iniciativa privativa do prefeito os projetos de Lei relativos à organização administrativa. II. Diante da ausência de restrição específica, a Lei que se limita a criar data comemorativa é de iniciativa geral, comum, cabendo a qualquer dos legitimados deflagrar o processo legislativo. III. A instituição de uma data comemorativa, por si só, não deflagra um vício de inconstitucionalidade, porquanto não possui o condão de interferir na organização nem no funcionamento da administração, tampouco de impor ao Poder Executivo obrigações relativas à implantação de políticas públicas. IV. Já o artigo 2° do mesmo Texto Legislativo, por outro lado, padece de inconstitucionalidade, porque, ao exigir que o Poder Executivo promova atividades educativas e a realização de campanhas e programas para obter adeptos ao não uso de carros, acaba interferindo na organização administrativa, numa flagrante ofensa ao inc. III do parágrafo único do art. 63 da Constituição Estadual. V - Por se tratar da inconstitucionalidade de apenas 01 (um) dispositivo legal, decerto não se revela adequada a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal na sua íntegra, conclusão que encontra amparo tanto no princípio da conservação das normas quanto no denominado princípio da parcelaridade, o qual possibilita às Cortes Judiciárias declarar inconstitucional apenas a parte específica do diploma legal que esteja em conflito com o texto constitucional, mantendo em vigor a parcela que com ele seja compatível, desde que autônoma em relação à parte declarada inconstitucional. VI - Sem perder de vista que a liminar fora deferida a tempo de evitar a eficácia social do art. 2° do Texto Legislativo em apreço - isto é, antes da sua materialização no mundo dos fatos -, não há necessidade de modulação dos efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade, razão pela qual deve ser aplicada ao caso a regra segundo a qual os efeitos devem ser retroativos ou ex tunc. VII - Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucional apenas o art. 2° da Lei n° 3.997/2016, do Município de Guarapari. (TJES; DI 0017648-38.2016.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Jorge do Nascimento Viana; Julg. 23/03/2017; DJES 30/03/2017). ***Grifos Nossos.***
>
> DIREITO CONSTITUCIONAL. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 1.607, DE 29 DE JANEIRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA/RR. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ELEVA GASTOS DO ENTE MUNICIPAL COM CONTROLE POPULACIONAL DE CÃES E GATOS. ESTABELECE PROGRAMAS PARA ESTERILIZAÇÃO CIRÚRGICA GRATUITA ENTRE OUTROS GASTOS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DE REGRAS E PRINCÍPIOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO,

> COM EFEITOS EX TUNC, EM CONSONÂNCIA COM PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO GRADUADO. 1. A norma em análise, produzida exclusivamente pela casa legislativa, impõe ao poder executivo o controle populacional de cães e gatos, com a prática de esterilização cirúrgica, gratuita, campanhas educativas e implantação de microchips, entre outros gastos. 2. Para atender aos propósitos da Lei, surge a necessidade de provisões administrativas específicas e leva ao aumento de despesas, com ações como convênios com universidades, compra de microchips, campanhas de conscientização da população etc. 3. Houve flagrante ofensa ao artigo 63, incs. II e V, §1°, da Constituição Estadual e ao princípio fundamental da separação e independência dos poderes, o qual prevê de iniciativa do chefe do executivo, a criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do poder executivo; e criação, estruturação e atribuições das secretarias de estado, de órgãos e de entidades da administração pública 4. Procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei n° 1.607/2015, do município de boa vista. (TJRR; Rec. 0000.16.001830-5; Rel. Des. Leonardo Cupello; DJERR 24/04/2017; Pág. 3).

Manifestações recentes do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, corroboram com o entendimento de que extrapola a competência legislativa da Câmara de Vereadores de Linhares as matérias atinentes a gestão administrativa do município, senão vejamos:

> REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N° 3.697/2017, DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES/ES. CRIAÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER NA CIDADE DE LINHARES. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECONHECIDO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. 1. A Lei Municipal n° 3.697/2017, da Câmara Municipal de Linhares, ao dispor sobre a criação do Conselho Municipal de Esportes e Lazer na cidade de Linhares, e dá outras providências (fls. 53/57), criou órgão umbilicalmente vinculado à estrutura do Poder Executivo, impôs várias obrigações e atribuições às Secretarias do Município e ao Prefeito, repercutindo no funcionamento da Administração Pública Municipal e tratando invasivamente da sua própria organização administrativa, de modo que, ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, incorreu em manifesto vício de inconstitucionalidade formal orgânica (nomodinâmica), tendo em vista a usurpação de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. 2. Sob esse enfoque, a malversação das mencionadas normas de inciativa das Leis estatuídas na Constituição Estadual (art. 63, parágrafo único, incisos III e IV, e art. 91, incisos I e II), acarreta, obviamente, em nítida afronta ao princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, consoante jurisprudência consolidada do STF (ADI 2434), cujo preceito, por reprodução obrigatória, está contido no 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). 3. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n° 3.697/2017 do Município de Linhares, com efeito ex tunc. (TJES; ADI 0003611-35.2018.8.08.0000; Relª Desª Janete Vargas Simões; Julg. 26/07/2018; DJES 31/07/2018)

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
07

> 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, §1°, 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 n° 3.701/2017. (TJES; DI 0003609-65.2018.8.08.0000; Rel. Des. Robson Luiz Albanez; Julg. 21/06/2018; DJES 10/07/2018). ***Grifos Nossos.***

A rigor, a existência da limitação do Poder fiscalizador, que ora interessa, deriva do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, que, decorre do sistema constitucional brasileiro da técnica da separação dos Poderes formulada por Montesquieu, nos dizeres do Mestre José Afonso da Silva:

> Consiste em conferir cada uma das funções governamentais (executiva, legislativa e jurisdicional), a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o Judiciário (órgão ou Poder Legislativo, órgão ou Poder Executivo e órgão ou Poder Judiciário)(...) De outro lado, cabe assinalar que a divisão de funções entre os órgãos do Poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos na busca de um equilíbrio necessário à realização do bem comum e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento de outro e especialmente dos governados. Se ao Legislativo cabe editar normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem a participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. (Curso de Direito Constitucional Positivo, 700. rev. e amp. p 96 a 98).

A matéria versada no artigo 2° do autógrafo n° 042/2018 trata de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas.

É forçoso reconhecer que não é possível realizar seminários, workshops, campanhas e palestras sem criar atribuições às secretarias municipais, nem tampouco aumentar despesas.

Qualquer ato a ser realizado nesse sentido, necessitará da atuação do Executivo Municipal, seja na realização do evento, na disponibilidade de servidores das secretarias, o que gera custo material e humano ao município.

Decerto que, quando o parlamentar prevê ações governamentais que ensejam despesas públicas sem indicar a respectiva fonte de custeio, resta configurada a chamada inconstitucionalidade indireta por

violação ao art. 16, caput, § 1°, e o art. 17, §§ 1° a 5°, todos da Lei Complementar Federal n° 101, de 04 de maio de 2000.

Nota-se, portanto, que o artigo 2° do Projeto de Lei impugnado afronta preceitos constitucionais e a Lei Orgânica do Município de Linhares, traduzindo, assim, vício insanável, de gravidade inquestionável.

Dito isso, fica clara a inconstitucionalidade do artigo 2° da norma legislativa que, em franco confronto com a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica do Município, invade a esfera de atribuições exclusivas do Chefe do Executivo Municipal.

Pelas razões expendidas e nos termos dos motivos de ordem jurídica expostos, decido **VETAR PARCIALMENTE** o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n° **042/2018**, por inconstitucionalidade, **a fim de suprimir o texto integral do artigo 2°.**

Estas são as razões que me levam a vetar parcialmente o Autógrafo em causa, as quais ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Atenciosamente,

GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do município de Linhares