PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBIÚNA
GABINETE DO PREFEITO

Ibiúna, 07 de junho de 2022.

0004

- Leia-se em Sessão.
- Cópias aos Edis.
- Às comissões.
Ibiúna, 08/06/2022
Presidente

VETO Nº 02/2022
AUTÓGRAFO DE LEI Nº 157/2022
PROJETO DE LEI Nº 178/2022

SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

Dirijo-me a Vossa Excelência e aos demais Vereadores, para comunicar-lhes que após avaliar o **Autógrafo de Lei nº 157/2022 – PROJETO DE LEI Nº 178/2022** e tendo ouvido a Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos (SENJUR), decidi, ao uso da faculdade que me confere o artigo 46 da Lei Orgânica do Município, pelo **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei que "Dispõe sobre a criação do Programa "Anjo da Guarda Mulher" no Município da Estância Turística de Ibiúna, conforme especifica.".

Embora possa reconhecer os nobres propósitos que embasam a propositura aprovada pelo Poder Legislativo, a negativa de sanção se justifica pelas razões de ordem técnica que a seguir passo a expor:

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Ao analisar o Projeto de Lei em comento, observo de imediato a sua inconstitucionalidade, a não adequação e contrariedade à Lei Orgânica Municipal, por vício de iniciativa.

A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não forem reservadas, expressa e privativamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Câmara Municipal da Estância Turística de Ibiúna
Recebido em, 08/06/2022
Seç. Administrativa

Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Dessa forma há vício de iniciativa no Projeto de Lei em análise, pois diz respeito à organização e funcionamento da administração municipal, a qual é competência do Chefe do Poder Executivo, na medida em que delega novas funções a Guarda Civil Municipal, além das Secretarias Municipais de Governo, Segurança Urbana e Promoção Social.

Nesse sentido, por expressa previsão da Lei Orgânica do Município, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de leis que estruturem os órgãos da Administração Pública.

Conforme reiteradas decisões judiciais[1], todo Projeto de Lei que atribua ao Poder Executivo Municipal a prática de ações governamentais, por mais simples que sejam, tratam de matérias de competência exclusiva do Poder Executivo, sendo vedado ao Legislativo dispor sobre tais matérias em Projeto de Lei.

[1]AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 8.865/2006 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana, aos necessitados presos em flagrante delito. (...) Os arts. 2º e 3º da Lei 8.865/2006, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar, contêm, ainda, vício formal de iniciativa (art. 61, § 1º, II, c, CF/1988), pois criam atribuições para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e dos Desportos (art. 2º), para a Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança Pública (art. 2º) e para a Polícia Civil (art. 3º), sem observância da regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual. [ADI 3.792, rel. min. Dias Toffoli, j. 22-9-2016, P, DJE de 1º-8-2017.]

Tal vedação decorre da previsão da Constituição Federal, que vem reproduzida na Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal, senão vejamos:

Art.61 da Constituição Federal:

"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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

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;

(...)

Assim dispõe o art.24 da Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (NR)

(...)

Assim dispõe o art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)

- Inciso XIX acrescentado pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR)

- Alínea "a" acrescentada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.

Assim, dispõe a Lei Orgânica em seu artigo 43:

Artigo 43 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições dos órgãos de Administração Pública;

No caso do Projeto de Lei em tela, verifica-se a criação, implementação, gestão e execução de programa a cargo de setores administrativos da municipalidade.

Em que pese demonstrar louvável a iniciativa da Nobre Vereadora em apresentar o Projeto de Lei, propondo a implementação, gestão e execução de programa, o fato é que é competência do Poder Executivo propor legislação neste sentindo, haja vista a necessidade de considerar os custos administrativos e financeiros para implementação do programa previsto no Projeto de Lei, razão pela qual a lei é inconstitucional, tendo em vista o vício de iniciativa.

A propósito, o vício de iniciativa, sem grandes pormenores, pode ser traduzido como a inconstitucionalidade formal na propositura de lei decorrente de usurpação de reserva de iniciativa legislativa, que, como exposto, esta previamente delineada no texto legal e, embora não exista vicio material de inconstitucionalidade, posto que o conteúdo não ofende ou viola direitos e garantias constitucionais, a circunstância da propositura legal configura clara apropriação de reserva de iniciativa, decorrente da inobservância de requisitos formais do processo legislativo, razão pela que se da sua inconstitucionalidade.

A corroborar, o Princípio da Separação de Poderes, garante a "independência e harmonia dos Poderes que compõe o ente federativo[2]", advindo da concepção tripartite, que confere a cada poder função previamente prevista no texto constitucional, essa independência e harmonia é assegurada pelo sistema de freios e contrapesos (cheks and balances - na doutrina norte americana), cujo objetivo é evitar a sobreposição de um poder em outro, mecanismo que também está expresso no texto constitucional.

Somente por esta razão o referido autógrafo de lei já não poderia ser sancionado; contudo procedida a análise dos termos de seu art.1º verifica-se que há claramente, afronta ao Princípio da Separação dos Poderes.

O Poder Legislativo ao adentrar na competência do Chefe do Executivo afronta não só o dispositivo já elencado, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta a Estado Democrático de Direito, qual seja, o Princípio da Separação dos Poderes que está encartado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, in verbis:

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

A Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito. Nesse caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional.

Cumpre recordar aqui o ensinamento do renomado jurista **HELY LOPES MEIRELLES:**

A Prefeitura não pode legislar como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nessa sinergia de funções é que residem à harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local.Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara , realizada com usurpação de funções é nula e inoperante(...) todo ato do prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31) podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.

Sobre o tema cabe transcrever trecho da obra de **José Afonso da Silva**:

São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia entre os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também o do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que entre eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo para evitar distorções e desmandos. A desarmonia porém se dá sempre que se acrescem atribuições faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro (grifo).

Destarte, quando a pretexto de legislar, **o Poder Legislativo, administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Esta é exatamente a situação verificada no Projeto de Lei em apreço.**

[2]AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.099/2014. MUNICÍPIO DE PELOTAS. PROGRAMA "INTERNET LIVRE". INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, instituindo programa de internet livre por meio de instalação de redes públicas "wireless", estabelece uma série de atribuições às secretarias e órgãos da administração pública. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito - como, no caso, para estabelecer atribuições às Secretarias e órgãos da

administração pública - não apenas incorre em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que implica também flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061167771, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 17/11/2014)

Conforme infere-se dos textos legais acima citados, especialmente o inciso III do art. 43 da Lei Orgânica, compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei que criem serviços ou órgãos na estrutura do Poder Executivo, assim como o planejamento dos serviços públicos.

Assim sendo, cabe exclusivamente ao Poder Executivo Municipal definir as atribuições dos serviços prestados pelas unidades administrativas, notadamente a Guarda Civil Municipal e as Secretarias Municipais de Governo, Segurança Urbana e Promoção Social.

Pelas razões expostas a matéria não pode prosperar, motivo pelo qual somos levados a propor o **VETO TOTAL** ao presente **Autógrafo de Lei nº 157/2022 – PROJETO DE LEI Nº 178/2022.**

PAULO KENJI SASAKI
Prefeito Municipal

AO
EXMO.SR.
PAULO CÉSAR DIAS DE MORAES
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBIÚNA.