Câmara Municipal de São Bento do Sul
01

Veto nº 001/2019

Assunto: Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 255/2019.

CMSBS 03/05/2019 09:

Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de São Bento do Sul

Consubstanciado nas disposições do artigo 35 da Lei Orgânica do Município, informo a V. Ex.ª e aos Nobres Edis, que decidi apor VETO PARCIAL ao Projeto de Lei do Legislativo nº 255/2019, aprovado na Sessão realizada em 15 de abril de 2019, por considerar o artigo 3º, inserido pela Emenda Modificativa nº 001, de 14 de marco de 2019, nos moldes em que se encontra redigida a parte final, inconstitucional, pelos motivos que exponho a seguir.

Filio-me ao entendimento emanado no parecer jurídico proferido pela Assessoria Jurídica do Município de São Bento do Sul, e que ora transcrevo, o qual adoto na integralidade como fundamento de decisão:

> *"A origem do referido projeto partiu do Poder Executivo Municipal, mas, por meio da Emenda Modificativa nº 001/2019, de autoria do vereador Fernando Mallon, foi conferia nova redação ao art. 3º do Projeto de Lei, que passou a ser assim escrito:*
> *"Art. 3º Para custear o cumprimento das ações referidas no artigo anterior, o Município contribuirá financeiramente com a Confederação Nacional dos Municípios - CNM no valor mensal de R$ 1.905,00 (um mil, novecentos e cinco reais), **devendo futuros reajustes ser objeto de lei específica autorizativa**". (grifei)*
> *Em que pese a aprovação da alteração do dispositivo por parte dos Edis, entendo que, novamente, faz-se necessário enfrentar o debate do que vem a ser "lei específica" e "lei autorizativa", debate este iniciado na discussão sobre o projeto de lei referente à Amunesc, que culminou, inclusive, na reforma do Prejulgado nº 955 do TCE/SC.*
> *O papel primordial do Poder Legislativo é legislar, ou seja, elaborar as leis. A lei, em sentido jurídico, é norma imperativa, de caráter geral e abstrato, emanada de autoridade pública competente após tramitação segundo procedimento legislativo estabelecido pelo Direito, dotada de coercitividade e de originalidade e cujo conteúdo propõe a realização da justiça.*
> *Sabemos que um dos mais importantes princípios a orientar a Administração Pública é o princípio da legalidade, pelo qual se reconhece que o agente público, nesta condição, não pode fazer senão o que estiver previsto em lei.*
> *Portanto, se um gestor municipal considera que há vantagens na associação municipalista, ou seja, que a realização dos interesses públicos se vê facilitada pelo ingresso do Município numa associação de classe, o que precisa fazer este gestor é perguntar para o seu sistema jurídico se há previsão normativa (legalidade) que discipline tal ingresso.*

Câmara Municipal de São Bento do Sul 02

Esta previsão normativa poderia constar da Lei Orgânica Municipal ou de alguma outra norma local ou norma complementar estadual, todavia, não havendo previsão legislativa, o ato de ingresso na entidade, bem como todos os atos posteriores (como contribuir financeiramente, por exemplo), seriam atos viciados por ofensa ao princípio da legalidade, pois o gestor não poderia executar o ato de ofício, pois o que traz oficialidade ao ato jurídico – tornando-o um ato administrativo consoante o Direito – é a previsão na norma jurídica válida.

Aliás, é justamente isso que foi levantado pela Municipalidade na resposta do questionamento do PL 147/2018, revertido em consulta ao TCE/SC pela Câmara de Vereadores, e que possivelmente motivou a reforma do prejulgado 955.

Na redação anterior, o Prejulgado trazia a seguinte redação: "São legítimas as contribuições mensais dos Municípios para manutenção de associações de municípios, desde que tais despesas sejam instituídas por lei e estejam previstas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela respectiva Lei do Orçamento, conforme as normas previstas pela Lei Federal nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/00."

Observe que o dispositivo apenas dizia que as contribuições mensais às associações de municípios deveriam ***constar em lei*** *e com previsão na LDO e LOA. Todavia, não descrevia qual espécie de lei.*

Defendeu o município, à época, que:

"Portanto, não obstante haja quem considere a previsão legislativa desnecessária, o certo é que, em Santa Catarina, face ao caráter de norma regulamentar dos prejulgados da Corte de Contas, é necessária a previsão legislativa quanto ao dispêndio com contribuições associativas municipalistas. Todavia, não se confunda previsão legislativa, e nem mesmo "lei específica", com a mera lei autorizativa.

No caso em tela, a previsão legislativa é aquela regra jurídica contida na lei em sentido estrito que venha disciplinar a adesão do município às entidades associativas, sem mencionar as entidades especificamente, mas apenas disciplinando questões como, por exemplo, ingresso, permanência, exclusão e contribuição à associação. A previsão legislativa, neste sentido, seria genérica e abstrata, sendo o ideal se considerarmos o papel do Poder Legislativo, qual seja, o de estabelecer as normas que serão aplicadas de ofício pelo Poder Executivo.

É possível, ainda, a lei específica, ou seja, aquela que, por exemplo, discipline aspectos como o ingresso e a contribuição associativa em relação a uma dada associação de municípios. É justamente aí que se insere o art. 26 da Lei Complementar 101, dita Lei da Responsabilidade Fiscal. Diz o texto que "a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica".

Câmara Municipal de São Bento do Sul 03

O termo "lei específica" se opõe ao que seja "lei geral", logo, uma lei geral seria, por exemplo, uma lei que disciplinasse as despesas associativas em qualquer associação, enquanto uma lei específica seria aquela a disciplinar a despesa associativa em relação a uma dada associação. (...)

Esta lei específica nada tem com a lei autorizativa, onde o escopo é apenas autorizar um dado ato administrativo para o qual inexiste norma jurídica reguladora, quer geral, quer específica.

Esta lei autorizativa é denominada na doutrina e jurisprudência como lei formal justamente porque é lei apenas em seu aspecto externo e procedimental, pois em sua substância é ato administrativo autorizador.

(...)

Entre nós, a Lei Orgânica Municipal repetiu algumas das espécies de autorização legislativa acima mencionadas e previu outras, como por exemplo autorização para a aquisição de um imóvel (LOM, art. 17, VIII), todavia, inexiste previsão legislativa na Lei Orgânica – assim como na norma constitucional e na norma geral federal – condicionando a contribuição associativa à lei autorizativa.

É verdade que o Município de São Bento do Sul tem seguido, em relação à Amunesc, a prática equivocada de buscar no Poder Legislativo a autorização para pagamento da contribuição associativa, como são exemplos as leis nº 2.514, de 24/03/2010, nº 2.790, de 11/05/2011, nº 3.153, de 28/03/2013, nº 3.366, de 30/04/2014, nº 3.507, de 15/04/2015, nº 3.652, de 12/04/2016 e nº 3.771, de 02/05/2017, todas com idêntico conteúdo, qual seja, o de autorizar um determinado valor financeiro à Amunesc.

Aliás, esta tarefa, de fixar o limite de empenhamento de uma despesa que seja de interesse público, compete ao texto da lei orçamentária quando da previsão do crédito orçamentário "por dotação específica", como quer o art. 9º, II, do Estatuto da Amunesc (anexo).

Infelizmente, há muito que o gestor municipal – desse e de outros municípios – em vez de legislar sobre a aplicação de recursos em cada uma das políticas públicas constitucionalmente previstas e atribuídas à esfera municipal, pede a Câmara Municipal uma "autorização" pra efetuar uma despesa que não consta como sendo de competência municipal.

Tal comportamento tem aparência de legalidade, mas é conduta viciada juridicamente, pois apenas faculta a Administração Municipal a realizar uma despesa, sem estabelecer um programa em prol de uma política pública, sem determinar que se faça ou que se deixe de fazer algo e, enfim, sem conferir qualquer direito subjetivo ao súdito do Estado.

Há quem defenda, inclusive, a inconstitucionalidade das leis meramente autorizativas, sendo que o Senado Federal faz tramitar o projeto de Lei Complementar PLS 287/2011, que veda a tramitação destas leis em todo o país'

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Câmara Municipal de São Bento do Sul
04

Art. 1º O inciso II no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 7º .....
II – a lei não conterá:
a) matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;
b) autorização para o exercício de competência que, por determinação constitucional, já é própria do seu destinatário;
....." (NR)
Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Da justificativa do referido projeto de Lei Complementar se extraem excelentes argumentos que demonstram a imprestabilidade destas leis meramente autorizativas não previstas constitucionalmente:
Infelizmente, é muito comum o hábito de parlamentares tentarem burlar o vício de iniciativa legislativa pela apresentação de projetos que "autorizam" poder, notadamente o Executivo, a tomar decisões que já são da sua competência constitucional.
Os projetos de lei de caráter meramente autorizativo originados no Congresso Nacional suscitam controvérsia viva e não pacificada. A nosso ver, trata-se de uma prática abominável e que emperra o processo legislativo, lotando a pauta de comissões com projetos inócuos e fadados ao arquivamento.
(...)
Igualmente, opera contra o sucesso desse tipo de proposição a completa ausência de coercibilidade da lei que, porventura, frutificar. Não se admite uma lei inócua, mas é o que acontece quando se edita uma lei meramente autorizativa. Não há o que impila a quem, por determinação da Carta Política, detenha da iniciativa da lei na matéria, a cumprir o comando autorizativo. Certo é que, concedida a simples autorização legislativa, não há nada que obrigue o seu destinatário. Ou seja, a lei nascerá letra morta.
As observações aqui feitas não se referem, obviamente, às situações em que o texto constitucional exige autorização de um poder a outro, como requisito de validade, para a prática de determinados atos. Por exemplo: o art. 49, II, exige autorização do Congresso Nacional para o Presidente da República declarar a guerra e para celebrar a paz. Tais situações são totalmente distintas dos casos em comento.
(...)
Portanto, as leis autorizativas, aí incluídas todas aquelas que outrora autorizaram a pagar isso ou aquilo à Amunesc ou à qualquer outra entidade privada são, em verdade, um risco e um grande desserviço à Administração Municipal e não só são desnecessárias para autorizar o repasse à instituição associativa, como são imprestáveis para tanto, pois são inconstitucionais e, portanto, inválidas."
Tal posicionamento defendido pelo município e objeto de consulta junto ao TCE/SC redundou na reforma do Prejulgado nº 955, que passou a considerar o seguinte: "São legítimas as contribuições mensais dos Municípios para manutenção de associações de

Câmara Municipal de São Bento do Sul
05

*municípios, desde que tais despesas sejam instituídas por **lei específica** e estejam previstas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela respectiva Lei do Orçamento, conforme as normas previstas pela Lei Federal nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/00."*

A lei específica em questão, no estudo do presente caso, é justamente a que ora se analisa (PL 255/2019), bastando posteriormente a inclusão da respectiva rubrica específica na LDO e na LOA. A mesma lei, na redação original, igualmente pugnou pela autorização de contribuição mensal, mas condicionada e definida no âmbito da Assembleia Geral daquela confederação.

Ora, se a própria Câmara Municipal concorda com o ingresso do Município na associação/confederação, sabe-se ela que o Município igualmente fica subordinado aos regramentos internos que regem a entidade, não sendo ele - Município - tampouco a Câmara de Vereadores quem definem os valores de repasse ante as disposições próprias que regem aquele ente.

Seria possível, sem sombra de dúvidas, incluir na legislação o valor a ser pago no corrente ano a título de contribuição, mas vincular futuros reajustes à submissão da Câmara de Vereadores torna inconstitucional o artigo, primeiro porque não há regra nesse sentido na Constituição Federal e nem em legislação infraconstitucional, que, repita-se, difere "lei específica" de "lei autorizativa", e justamente porque tal imposição afronta, nesse caso específico, o Princípio da Separação de Poderes."

Em decorrência do acima exposto, de modo que, explicitado o óbice que impede a sanção do texto aprovado, vejo-me na contingência de vetá-lo parcialmente, no sentido de **vetar integralmente o artigo 3º**, na forma permitida no § 1º do art. 35 da Lei Orgânica Municipal, ante a inconstitucionalidade verificada, **mantendo-se incólumes e passíveis de sanção os demais dispositivos do Projeto de Lei nº 255/2019**, devolvendo o assunto ao reexame da Câmara de Vereadores.

São Bento do Sul (SC), 03 de maio de 2019.

MAGNO BOLLMANN
Prefeito Municipal