Veto nº 03/2019 CM-68

**PREFEITURA MUNICIPAL DE DRACENA**
Av. José Bonifácio, 1437 – Tel: (0**18)3821-8000 – CEP: 17.900-000 –
DRACENA – SP
Fax: (0**18)3821-8017 – e-mail: gabinete@dracena.sp.gov.br
CNPJ nº 44.880.060/0001-11

Dracena, 29 de outubro de 2.019

**Ref. Autógrafo LC Nº 011 de 8 de outubro de 2019. (Projeto de Lei Complementar nº 013, de 07.08.2019)**

**Exmo. Sr. Presidente,**

Com os cordiais cumprimentos, venho por meio desta, na forma com o que dispõem o §1º do art. 41 da Lei Orgânica Municipal, comunicar a Vossa Excelência e aos nobres vereadores o veto total ao Projeto de Lei Complementar nº 013, de 07.08.2019, acompanhado do Autógrafo LC nº 011 de 08 de outubro de 2.019, de iniciativa desta Egrégia Casa Legislativa, aprovado em plenário e enviado à sanção, por inconstitucionalidade, nos termos das razões que anexamos.

Dessa forma, e para fins de reexame, retornamos o mesmo a esse nobre Legislativo.

JULIANO BRITO BERTOLINI
Prefeito Municipal

Exmo. Sr. Milton Polon
DD. Presidente da Câmara Municipal de Dracena



CÂMARA MUNICIPAL PRES: MILTON POLON 29/OUT/2019 12:32 000025111

**PREFEITURA MUNICIPAL DE DRACENA**
Av. José Bonifácio, 1437 – Tel: (0**18)3821-8000 – CEP: 17.900-000 –
DRACENA – SP
Fax: (0**18)3821-8017 – e-mail: gabinete@dracena.sp.gov.br
CNPJ nº 44.880.060/0001-11

## RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

### I - INCONSTITUCIONALIDADE - AFRONTA A LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 95/1998

O Projeto de Lei Complementar nº 013, de 07.08.2019, encaminhado com o Autografo LC nº 011, de 08 de outubro de 2019, fruto de iniciativa dos vereadores, que dispõe sobre a alteração do Código de Postura para regulamentar o uso de "containers" em obras no município de Dracena, está em total afronta ao texto da Lei Complementar nº 95/1998 e artigo 59 da Constituição Federal, portanto, eivado de inconstitucionalidade diante da inconsistência da terminologia na grafia do texto legal. Vejamos.

> *"Art. 1º - Fica acrescido o artigo 22-A e parágrafos* ***à Lei Complementar nº 50, de 17 de outubro de 19****, regulamentando o uso de "containers" nas vias e logradouros públicos, observadas as seguintes diretrizes":* (grifo nosso)

Na previsão legal acima especificada, o texto contém erro gráfico que compromete o entendimento da norma e, por conseguinte, acarreta a insegurança jurídica e a inconstitucionalidade.

O artigo 1º, **acrescenta o artigo 22-A** e parágrafos à **Lei Complementar nº 50 de 17 de outubro de 19.** Ocorre que, no Município de Dracena, não há Lei Complementar de nº 50 **datada de 19.** Sendo assim, não há que se falar em Projeto de Lei Complementar para alteração - acréscimo de artigo e parágrafos - de norma inexistente, ou seja, não há correspondência legislativa entre a norma a ser alterada e norma municipal existente de forma a integrar-se harmonicamente no ordenamento jurídico.

No tocante a Cláusula de Vigência de Lei, o Art. 2º do Projeto de LC nº 13/2019, preceitua:

> *"Art. 2º - Esta Lei complementar* ***entrará em vigor na data da sua publicação,*** *revogadas as disposições em contrário".*(grifo nosso)

Segundo a técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/1998, a vigência da lei deverá ser indicada de forma expressa e de **modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento**. A cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" é reservada às leis de pequena repercussão.

Diante das orientações acima, o prazo de vigência previsto no Art. 2º do Projeto de Lei Complementar nº 013, de 07.08.2019, não comtempla um prazo razoável para que os proprietários e responsáveis tenham amplo conhecimento a fim de realizarem as adequações dos "containers" previstas neste Projeto de Lei Complementar, em tempo hábil, ou seja, antes da vigência da Lei.

A não concessão de prazo de vigência, que possibilite a adequação dos "containers" pelos proprietários e responsáveis, acarretará a aplicação de multas e até a suspensão da atividade tão logo a Lei seja publicada, e, consequentemente, a paralização e/ou interrupção de várias obras no município que já estão em andamento, por semanas ou meses.

Com as imposições das diretrizes de modelo (metal, largura, dimensão) de "containers" previstas neste Projeto de Lei, poderá elevar o custo do "container", que terá um ajuste significativo no preço, já que deverão se adequar as normas de sinalização e especificação de formatos, como tamanho, altura, material utilizado, dimensão, etc, diminuindo obras na cidade e empregos no ramo da construção civil, bem como um retrocesso no desenvolvimento da cidade de Dracena, com a eventual suspensão das atividades, pelo exíguo prazo do conhecimento da Lei pelos proprietários de "containers".

Ainda que a intenção do legislador com o presente Projeto de Lei Complementar seja louvável, à eficácia do mesmo, contraria as regras elencadas na Lei Complementar nº 95/1998 e o artigo 59 da CF, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, principalmente no tocante ao artigo 11.

> *"Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:*
> *I - para a obtenção de clareza:*
> *a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;*
> *b) usar frases curtas e concisas;*
> *c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;*
> *d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;*
> *e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;*
> *II - para a obtenção de precisão:*
> *a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;*
> *b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;*
> *c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;*
> *d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;*
> *e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;*
> *III - para a obtenção de ordem lógica:*

*a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;*

*b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;*

***c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;***

*d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens". (grifo nosso)*

Logo, o Projeto de Lei Complementar nº 013, de 07.08.2019, acompanhado do Autógrafo LC nº 011, de 08 de outubro de 2019, não atende o louvável objetivo proposto pela Lei e ao interesse público, além de acarretar a insegurança jurídica aos munícipes que serão afetados pela referida Lei. A produção normativa deve cumprir com maior eficiência suas finalidades, sob pena de se criar conflitos e a sua inconstitucionalidade.

## II – INCONSTITUCIONALIDADE - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Sem prejuízo das razões acima expostas, em um segundo momento, passa-se a discorrer acerca da inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 013/2019, acompanhado do Autógrafo LC nº 011/2019, apresentado por essa Egrégia Casa, o qual dispõe sobre a regulamentação do uso de "containers" em obras no município de Dracena e imposição de infração aos locatários ou responsáveis por eles, depreende-se que a referida proposição possui vício de iniciativa, por se tratar de matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, ensejando assim a apresentação do presente veto integral, nas conformidades das razões que passa a expor.

Ainda que nobre e louvável o escopo do projeto apresentado por essa Egrégia Casa, não poderá lograr êxito, em razão dos vícios de inconstitucionalidade e legalidade que o atingem.

O Poder Legislativo extrapolou a sua competência, ao impor ao Poder Executivo, atribuição a ser desempenhada por órgão da Administração Direta do Município de Dracena, uma vez que impõe à Prefeitura a autorização do uso de "containers" nas vias e logradouros públicos, a fiscalização na colocação do mesmo, a aplicação de multas e realização de processo administrativo, além da remoção dos containers diretamente pelo Poder Público Municipal.

Com isso, o Legislativo está criando um programa de governo, gerando despesas à Administração Pública com contratação de empresa para remoção de containers, obrigando a realização de terceiros para cumprimento da Lei, já que é sabido que o Município não possui veículo de grande porte apropriado para remoção de "containers", além de criar despesas para locação de um espaço, por exemplo, galpão, para alocar os containers recolhidos pela Administração.

Pois, no caso como disposto no Projeto de Lei Complementar nº 013/2019, o Poder Público Municipal será o depositário do container até a retirada pelo proprietário. O Legislativo está impondo a Administração aumento de despesas púbicas sem a indicação de recursos disponíveis para atender os novos encargos.

Pela simples análise do Projeto de Lei Complementar, é indiscutível a imposição de novos deveres à Administração Pública com alterações de despesas públicas. Estão sendo colocadas providências a serem seguidas por particulares que dependem da adoção de ato de gestão administrativa pública para sua instituição, além de inapropriadas tendo em vista a ausência de fonte de custeio.

Ao criar atribuições para órgãos públicos, interferindo em atividade concreta do Poder Executivo, há visível invasão da área de competência administrativa do Prefeito, explicitado nos artigos 5º, 24, § 2º, I, 1 e 47, II, XIV e XIX , além do artigo 223, todos da Constituição Estadual de São Paulo, principio este que os municípios devem arcar, nos moldes do artigo 144 do mesmo diploma.

Ocorrendo usurpação da competência, haverá vício formal de constitucionalidade, em razão da competência. Com isso, imperioso destacar que a matéria contida no texto do Projeto de Lei Complementar nº 013/2019, acompanhada do Autografo 011/2019, é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

De tal modo, verifica-se que, quanto à iniciativa, o Projeto de Lei Complementar não atende os ditames constitucionais, por redundar na criação de obrigações e dispêndios financeiros para o ente público. Por isso, eventual ingerência do Órgão Legislativo Municipal no tratamento destas questões, implicará em afronta ao princípio da separação dos poderes, acarretando, assim, a inconstitucionalidade formal subjetiva do produto de tal atividade legiferante, cabendo acrescentar que, em tal hipótese, nem mesmo a outorga, pelo Prefeito, de sanção à proposição parlamentar será capaz de sanar aludido vício de iniciativa.

Destaca-se a existência de julgado oriundo do TRINUNAL DE JUSTIÇA PAULISTA que, inobstante reconhecer a competência concorrente nas matérias ligadas diretamente ao Poder de Polícia, para que seja constitucional o ato normativo, é indispensável à indicação específica do recurso, pois a criação de despesa sem fonte de custeio implica violação ao artigo 25, caput, da Constituição Estadual, senão vejamos o seguinte posicionamento, assim ementado:

> *"Lei nº 7.245, de 25 de fevereiro de 2009, do Município de Jundiaí (veda produção, comércio e uso de material cortante ("cerol") em pipas; e revoga a correlata Lei 5.399/00). Arguição de inconstitucionalidade: vício de iniciativa e falta de indicação dos recursos disponíveis. Matéria relacionada ao poder de polícia municipal. Válida a iniciativa do Legislativo. Falta da indicação de recursos disponíveis para atender aos novos encargos criados. Violação ao art. 25 da Constituição Estadual. Ação procedente.*
>
> *[...]*
>
> *A Câmara Municipal de Jundiaí, como se observa, legislou sobre matéria relacionada ao poder de polícia municipal, e que não é da iniciativa reservada*

*ao Executivo (art. 24, § 2º, 1 a 6, c.c. o art. 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo)." (TJSP. ADI - 0380811- 25.2010.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Luiz Pantaleão. Julgado em 16/11/2011. Publicação: 07/12/2011"*

Como se vê através do artigo 84, II, da Constituição da República Federativa do Brasil, usando do Princípio da Reflexão.

*"**Artigo 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:*
*(...)*
*II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;"*

Ainda, de acordo com a Constituição do Estado de São Paulo:

*"**Artigo 5º.** São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*
*§ 1º. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.*
*§ 2º. O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição".*

Tendo em vista que o Projeto de Lei Complementar em questão fora inicialmente elaborado pelo Poder Legislativo Municipal, é flagrante a sua inconstitucionalidade, diante da violação ao Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes.

Ademais, a Lei Orgânica do Município de Dracena traz as matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

*"**Artigo 58.** Ao Prefeito compete, privativamente:*
*(...)*

*Parágrafo único – A representação a que se refere o inciso II, poderá ser delegada pelo Prefeito Municipal, a seus Secretários e Diretores, através de Decreto Executivo, que deverá conter o limite e a natureza dos poderes outorgados.*

*(...)*

*V – dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal;"*

Ao impor uma forma fiscalizadora anômala, a lei local desatende os princípios de independência e harmonia entre os Poderes, criando uma espécie de submissão do Executivo ao Legislativo, dispondo sobre a organização e funcionamento da administração municipal.

No dizer de Hely Lopes Meirelles, é '***a sucessão ordenada de atos para a formação das normas enumeradas na Constituição da República (art. 59)***', e '***possui contornos uniformes para todas as entidades estatais – União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (arts. 61 a 69) – cabendo às Constituições dos Estados e às Leis orgânicas dos Municípios estabelecer, dentre as espécies normativas previstas, quais as adotadas pela entidade estatal***' (em 'Direito Municipal Brasileiro', 8ª ed., Malheiros, p. 530).

É ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente à função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Ainda:

*"LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE – Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência*

*constitucional, essa lei é inconstitucional. - não só inócua ou rebarbativa, - porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação dos poderes.*
*VICÍO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal.*

*LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART. 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL".* (ADIn 142.519-0/5-00, Re. Des. Mohamed Amaro, 15.08.2007)

*"LEIS AUTORIZATIVAS - INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei e inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vicio formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o principio constitucional da separação de poderes. VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5,*

*do Colendo Supremo Tribunal Federal. LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007). "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALÍDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALÍDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE. A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redunda em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais" (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).*

Referido Projeto de Lei Complementar na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes.

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que ***"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. Nesta sinergia de funções é que residem a 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"***. **Sintetiza, ademais, que** ***"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"***. (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

Nesse contexto, a disposição ora combatida não observa o princípio da harmonia entre os poderes e implica violação da Constituição Federal e Constituição Estadual de São Paulo, bem como da Lei Orgânica do Município de Dracena, não podendo ser admitida, inclusive consoante jurisprudência da alta corte.

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

## III - CONCLUSÃO

Com as considerações expendidas, vejo-me compelido a vetar integralmente o Projeto de Lei Complementar nº 013, de 07.08.2019, acompanhado do Autógrafo LC nº 011, de 08 de outubro, de 2019, nos termos do artigo 41, §§ 1º e 2º da Lei Orgânica do Município, devolvo o assunto ao conhecimento dessa Egrégia Edilidade que se dignará de deliberar em seu elevado critério sobre.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE DRACENA**
Av. José Bonifácio, 1437 – Tel: (0**18)3821-8000 – CEP: 17.900-000 –
DRACENA – SP
Fax: (0**18)3821-8017 – e-mail: gabinete@dracena.sp.gov.br
CNPJ nº 44.880.060/0001-11

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha alta estima e consideração.

JULIANO BRITO BERTOLINI
Prefeito Municipal