MUNICÍPIO DE BARIRI

Bariri, 11 de maio de 2021.

***MENSAGEM***
***Nº 24/2021***

**VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 02/2021 – AUTÓGRAFO Nº 14/2021**
**AUTOR: PODER LEGISLATIVO (VEREADOR FRANCISCO LEANDO GONZALEZ – PODEMOS).**

Senhor Presidente,

Com nossos respeitosos cumprimentos, cumpre-nos comunicar-lhe que, nos termos do *caput*, do art. 45, da Lei Orgânica do Município de Bariri, decidi **vetar integralmente**, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 02, de 2021, que "Dispõe sobre o depósito de sobras de materiais de construção civil para doação a pessoas carentes e entidades beneficentes do município de Bariri e dá outras providências".

Ouvido as Diretorias Municipais de Obras, Infraestrutura, e de Finanças, bem como a Procuradoria Jurídica, manifestaram-se pelo veto ao projeto pelas razões a seguir expostas:

**RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO**

De início, a Diretoria de Infraestrutura mostrou não haver infraestrutura disponível atualmente para a realização do determinado no referido projeto, o que implicaria na necessidade de adaptações. Em seguida, a Diretoria de Finanças demonstrou não haver recursos financeiros para atender às necessidades.

Em ato contínuo, a Procuradoria Jurídica manifestou-se pela inconstitucionalidade da matéria, ao entender ser incompatível com os regramentos apresentados pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Município de Bariri, bem como apresenta acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que trata de ação direta de inconstitucionalidade sobre um projeto de lei com a mesma finalidade do apresentado pelo nobre vereador.

Desta forma, considerando os impedimentos impostos pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Município de Bariri, conforme exposto pela Procuradoria Jurídica, bem como pela indisponibilidade financeira, nos vemos obrigados a vetar integralmente o incluso projeto.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal de Bariri.

Sendo o que se apresenta ao momento, reafirmo na oportunidade protestos de distinta consideração e vivo apreço.

Atenciosamente,

**ABELARDO MAURÍCIO MARTINS SIMÕES FILHO**
Prefeito de Bariri

Câmara Municipal de Bariri
12 MAIO 2021
PROTOCOLO Nº 346

# PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE BARIRI-SP

**P.A.:** **-------/2021**
**Interessado:** **Chefe do Poder Executivo**
**Assunto:** **Projeto de lei n.º 02/2021 - Poder Legislativo Municipal – Autógrafo 14/2021**

**AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL**
**Sr. Prefeito,**

## I – BREVE RESUMO

Trata-se de consulta formulada acerca da legalidade e constitucionalidade do projeto de lei n.º 02/2021, de autoria do Poder Legislativo municipal, que *"dispõe sobre o depósito de sobras de materiais de construção civil para doação a pessoas carentes e entidades beneficentes do município de Bariri-SP e dá outras providências"*.

O projeto de lei foi aprovado em sessão realizada na Câmara Municipal de Vereadores do município de Bariri-SP, sendo encaminhado, por meio do autógrafo n.º 14/2021, para sanção do Chefe do Poder Executivo Municipal.

**É o relatório do essencial.**

## II - FUNDAMENTAÇÃO

Cumpre registrar, preliminarmente, que a análise aqui empreendida circunscreve-se aos aspectos jurídicos envolvidos na consulta trazida a exame, não cabendo a este órgão adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, tampouco no juízo de oportunidade e conveniência.

Outrossim, vale o registro de que o parecer emitido pela Procuradoria do Município não possui caráter vinculante[1], dele podendo divergir o Chefe do Poder Executivo Municipal para a tomada de sua decisão.

[1] "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex-oficio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello, STF.)

Pois bem. A análise de constitucionalidade das leis recai sobre os aspectos formal e material.

O aspecto formal, orgânico ou subjetivo diz respeito à observância da competência legislativa, ou seja, se a autoridade que deflagrou o processo legislativo tem competência para legislar sobre aquele determinado tipo de matéria.

A esse respeito, a Constituição Federal de 1988 traz, no § 1º do artigo 61, um rol de matérias cuja iniciativa é privativa ao Chefe do Poder Executivo:

> 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;
> c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
> **e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;**
> f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva (destacou-se).

Por ser norma de reprodução obrigatória, a Constituição Estadual paulista, em seu artigo 24, dispõe de forma semelhante, a saber:

> **§ 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

P.M. Bariri
Fls. Nº 06

remuneração;
2 – **criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;**
3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos (destacou-se).

Por sua vez, dispõe a Lei Orgânica do município de Bariri-SP acerca da referida temática:

> **"Art. 39- Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:**
> I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
> **II - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública;**
> III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores" (destacou-se).

Acerca das atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo, Hely Lopes Meirelles esclarece o seguinte:

> "A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, conforme a organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades, sendo permitida, ainda, a criação das autarquias e empresas estatais, visando à descentralização administrativa"[2].

Nesse sentido, é possível afirmar que **criar e gerir programas e políticas públicas é uma atribuição reservada <u>privativamente ao Chefe do Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal</u>.**

[2] Direito Administrativo Brasileiro. 31ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005, p. 766.

# PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE BARIRI-SP

O projeto de lei ora analisado, de autoria do Poder Legislativo Municipal, em seus artigos 3º e 4º dispõe:

> Art. 3º O despejo dos materiais deverá ocorrer numa Central de Distribuição fornecida pelo município de Bariri-SP, para recolhimento e armazenamento das doações, para posterior distribuição.
>
> Art. 4º Poderão ser promovidas campanhas publicitárias e educativas, a fim de incentivar empresas, pessoas físicas e demais interessados a contribuir com essa ação social.

**Analisando tais artigos, infere-se que a proposta legislativa cria programa de governo e atribuições para a Prefeitura Municipal.**

Conforme consta, competirá à Prefeitura o recebimento das doações, seu armazenamento e posterior destinação final às pessoas carentes e/ou entidades beneficentes, motivo pelo qual necessita de uma estrutura administrativa para que seja levado a efeito, inclusive com a disponibilização de servidores e locais para a guarda temporária dos materiais.

Outrossim, impõe ao Executivo a missão de criar campanhas publicitárias e educativas para incentivar pessoas físicas e jurídicas a contribuírem com o aludido projeto social.

Por assim dizer, é flagrante a **violação ao princípio da separação de poderes,** pois, conforme já exposto, tal matéria não é de competência do Poder Legislativo.

Mais do que isso, aludido projeto de lei subverte o denominado "Princípio da Reserva da Administração" que, segundo o constitucionalista português J. J. Canotilho, consiste na existência de um *"núcleo essencial de matérias de exclusiva responsabilidade do Governo, imune às intervenções da lei".*

Ainda, Paulo Henrique Maceira, ao esmiuçar o sobredito princípio, sustenta que:

> "Por meio dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Em outras palavras, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos

> em que se requer maior margem de atuação da Administração por atos abstratos ou mesmo concretos. Nessa toada, CORREIA (2007, p. 597) destaca que 'o parlamentar não poderia, a pretexto de legislar, administrar'. Aponta ainda que o Legislativo não poderia adentrar em um 'domínio de execução', de modo a "executar legalmente a lei"[3].

Vale o registro de que projeto de lei semelhante já foi analisado pelo Tribunal de Justiça do estado de Minas Gerais, o qual se manifestou pela inconstitucionalidade da lei justamente pelo vício de iniciativa. Veja-se:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A CRIAÇÃO DE DEPOSITO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO PARA DOAR AS PESSOAS DE BAIXA RENDA – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. **A Lei de iniciativa da Casa Legislativa**, nº 3.608/2014, do município de Lagoa Santa, **que determina a criação de um depósito de sobras de materiais de construção para doação às pessoas de baixa renda e entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, implica em invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, razão pela qual deve ser declarada a sua inconstitucionalidade.** Procedência do pedido que se impõe. (ADin 0794827-37.2014.8.13.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Antonio Carlos Cruvinel, j. 13/05/2015). (negritei).

Ato contínuo, ainda no tocante a análise de constitucionalidade formal do projeto de lei, quanto à espécie normativa, a matéria tratada no presente projeto de lei não está contida entre o rol que exige lei complementar (Art. 35, da LOM), portanto, a espécie normativa deve se dar por meio de lei ordinária, que é residual em relação às demais modalidades normativas.

Por fim, quanto à constitucionalidade material da lei, em uma análise perfunctória, entendo não haver qualquer violação às Constituições Federal e Estadual, nem mesmo às Leis infraconstitucionais.

## III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica, com amparo na competência conferida pelo artigo 9º, incisos IV e V da lei municipal n.º 4.651/2015, resguardado, no que couber, a discricionariedade do gestor público, **entende que o projeto de lei n.º 02/2021,**

[3] Reserva de administração. 344 RDDA, vol. 1, n. 2, 2014). Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/74332-110507-5- pb.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2017.

P.M. Bari
Fls. Nº 09

**de autoria do Poder Legislativo Municipal, é inconstitucional,** eis que incompatível com a Constituição Federal de 1988, com a Constituição do Estado de São Paulo e com a Lei Orgânica do Município de Bariri-SP.

Este Parecer possui 06 (seis) laudas que seguem rubricadas pelo Procurador signatário.

É o parecer, s.m.j..

Bariri-SP, 28 de abril de 2021

**MARCUS PIRÁGINE**
**Procurador do Município**
**OAB/SP 335.877**