PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 009, DE 16 DE OUTUBRO DE 2018

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, § 2º da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, § 1º da Lei Orgânica do Município de Linhares, decidi vetar totalmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo n.º 036/2018**, que dispõe sobre a proibição de inauguração e ou entrega de obras públicas inacabadas, ou, que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam.

Atenciosamente,

GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do Município de Linhares

VETO

O **PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1°, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE,** por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n.° **036/2018**, o qual dispõe sobre a proibição de inauguração e ou entrega de obras públicas inacabadas, ou, que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam, acolhendo o parecer da Procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

RAZÕES DO VETO

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 a proibição de inauguração e ou entrega de obras públicas inacabadas, ou, que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam.

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 036/2018, nota-se que o nobre vereador, criador da propositura, pretende *"proibir todas e quaisquer inaugurações e ou entrega de obras públicas inacabadas, ou, que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam (artigo 1°)"*.

Estabelece também, em seu artigo 3°, quais obras estarão aptas a serem inauguradas ou entregues, criando requisitos mínimos para verificação de conclusão das obras.

Nessa senda, cumpre destacar que a matéria tratada no autógrafo nº 036/2018 encontra-se no âmbito da atividade administrativa do município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Chefe do Executivo, com auxílio dos Secretários Municipais.

A inauguração de obras públicas é matéria exclusivamente relaciona à Administração Pública, que por força da Lei Orgânica do Município de Linhares, fica a cargo do Prefeito do município.

Nota-se que o comando normativo acaba por interferir na gestão administrativa das 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.
> **§ 1º - 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;**
> [...]

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.

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, por ser matéria de iniciativa Privativa do Chefe do Executivo.

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

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.825, DE 09 DE DEZEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DE INAUGURAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS INCOMPLETAS OU QUE NÃO ATENDAM AO FIM A QUE SE DESTINAM. Invasão de competência. Ingerência do parlamento local na administração pública. Desrespeito ao princípio constitucional da separação dos poderes. Reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei. Ação procedente. (TJSP; DI 2005890-27.2016.8.26.0000; Ac. 9780559; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Tristão Ribeiro; Julg. 10/08/2016; DJESP 27/09/2016)
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.488, DE 16 DE JULHO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DE PARNAÍBA, QUE 'PROÍBE A INAUGURAÇÃO E A ENTREGA DE OBRAS PÚBLICAS INCOMPLETAS OU QUE, EMBORA CONCLUÍDAS, NÃO ATENDAM AO FIM A QUE SE DESTINAM' – VETO DO EXECUTIVO – INOBSERVÂNCIA DO PRAZO DE TRINTA DIAS PARA REJEIÇÃO DO VETO – CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO INVALIDA A NORMA – ENTENDIMENTO DOS ARTIGOS 66, §§ 4º E 6º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E 28, §§ 5º E 6º, DA CARTA PAULISTA – INICIATIVA, PORÉM, ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, ENVOLVENDO ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO

> EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – PRETENSÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 22409570620158260000 SP 2240957-06.2015.8.26.0000, Relator: Francisco Casconi, Data de Julgamento: 08/06/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/06/2016)
>
> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 5.917/2015 - Município de JACAREÍ - iniciativa parlamentar LEI QUE PROÍBE A INAUGURAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS INCOMPLETAS OU QUE NÃO ATENDAM AO FIM A QUE SE DESTINAM - Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ingerência na Administração do Município - Vício de iniciativa configurado - Violação ao Princípio da Separação de Poderes afronta aos artigos 5º, 47, ii, xiv e xix e 144, Da Constituição do Estado DE SÃO PAULO - Inconstitucionalidade reconhecida AÇÃO PROCEDENTE." (ADIn nº 2.104.236-47.2015.8.26.0000 v.u. j. de 18.11.15 Rel. Des. JOÃONEGRINI FILHO). ***Grifos Nossos.***

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 Nº 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 nº 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 nº 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)
>
> 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 autógrafo n° 036/2018 trata de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas.

Nilo Spinola Salgado Filho, Subprocurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, fez importantes considerações ao se manifestar em caso idêntico ao tratado no Autógrafo nº 036/2018 (Parecer em ADI nº 2202591-92.2015.8.26.0000), *in verbis*:

> Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, em função da proibição de inauguração de obras públicas, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes.
>
> Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da inauguração de obras públicas. Embora relevante a proposição - que zela pelo interesse público por dificultar que agentes políticos busquem promoção pessoal nas festividades de inauguração de obras públicas sem condições adequadas de atendimento ao povo - trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.
>
> A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, *a* e 144).
>
> É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.
>
> Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que "*a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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*, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).
>
> 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 devem existir entre os poderes estatais.
>
> A matéria tratada na lei encontra-se na órbita da chamada *reserva da administração*, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes à interferência de outro poder (art. 47, II e IX da Constituição Estadual - aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144), pois privativas do Chefe do Poder Executivo.

> Ainda que se imagine que houvesse necessidade de disciplinar por lei alguma matéria típica de gestão municipal, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, mesmo quando ele não possa discipliná-la por decreto nos termos do art. 47, XIX, da Constituição Estadual.
>
> Assim, a Lei de um lado viola o art. 47, II e XIV, no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o art. 24, § 2°, 2, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo.

Nota-se, portanto, que o 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 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.

Dado o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.° **036/2018**, com arrimo no artigo 2° da CF c/c artigo 1° da Constituição Estadual c/c artigos 2° e 31, parágrafo único, inciso IV, ambos da Lei Orgânica, exercendo o **VETO TOTAL**, conforme artigo 34, § 1° da Lei Orgânica Municipal.

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

GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do município de Linhares