PODER EXECUTIVO
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GARÇA
Estado de São Paulo

Ofício nº 638/2024 – CM

Garça, 30 de dezembro de 2024.

Ao
Excelentíssimo Senhor
RODRIGO GUTIERRES
Presidente
Câmara do Município de Garça
NESTA

Assunto: Encaminha veto parcial ao Projeto de Lei nº 138/2024.

Excelentíssimo Presidente,

No uso das atribuições conferidas ao Chefe do Poder Executivo, e de acordo com o disposto no § 1.º do artigo 61, da Lei Orgânica do Município, apresento o **VETO PARCIAL** ao Projeto de Lei nº 138/2024 (Autógrafo nº 148/2024), identificado nos motivos em anexo.

Apresentamos a Vossa Excelência e aos nobres Edis, nossos protestos de elevada estima e consideração.

Cordialmente;

JOAO CARLOS DOS SANTOS:06175977823

Assinado de forma digital por JOAO CARLOS DOS SANTOS:06175977823
Dados: 2024.12.30 13:24:28 -03'00'

JOÃO CARLOS DOS SANTOS
Prefeito Municipal

AUTÓGRAFO Nº 148/2024

PROJETO DE LEI Nº 138/2024

Trata-se de Projeto de Lei nº 138/2024, de autoria do Poder Executivo, com substitutivo de autoria da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que "Dispõe sobre a Instalação de Sistema de Captação de Energia Solar e de Sistema de Captação, Armazenamento e Utilização de Águas Pluviais nas Construções e Reformas de Prédios Públicos do Município de Garça.".

Assim, através do Autógrafo nº 148/2024, foi nos encaminhado o presente projeto de Lei com substitutivo para sanção.

Contudo, nos termos do § 1º, do artigo 61 da Lei Orgânica do Município de Garça, venho apresentar as razões de veto parcial ao Projeto de Lei nº 138/2024, com substitutivo.

RAZÕES DO VETO:

O Poder Executivo, autor do Projeto de Lei nº 138/2024, encaminhou ao Legislativo em 15 de agosto de 2024, a proposta para disciplinar a Instalação de Sistema de Captação de Energia Solar e de Sistema de Captação, Armazenamento e Utilização de Águas Pluviais nas Construções e Reformas de Prédios Públicos do Município de Garça, prevendo, especificamente, em seu Parágrafo Único do artigo 3º, que a instalação de aquecimento solar de água para uso nos banheiros e cozinha nas escolas e creches do Município, poderia ser realizada mediante **viabilidade financeira**.

Contudo, a Comissão da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, apresentou substitutivo ao Projeto de Lei, fazendo constar que:

> ***Art. 3º*** *....*
>
> *(...)*
>
> ***Parágrafo único.*** *Em escolas e creches do Município será* ***obrigatória*** *a instalação de aquecimento solar de água para uso nos banheiros e cozinha.*

Portanto, ao legislar da forma acima, o Projeto de Lei nº 138/2024, com substitutivo, apresenta inconstitucionalidade, por criar uma obrigação e, respectivamente, dispêndio financeiro, sem indicar a fonte de custeio.

Pois bem.

Como fruto do desenvolvimento do princípio da separação dos poderes, e, mesmo da concepção dos regimes representativos, o Legislativo passou a se caracterizar pelo exercício da dupla missão: legislar e fiscalizar.

No entanto, é através do processo legislativo que o Parlamento cumpre sua atividade primacial e típica, qual seja, legislar.

Em linhas gerais, o processo legislativo pode ser conceituado como o conjunto de disposições que disciplinam o procedimento a ser observado pelos órgãos competentes na elaboração das espécies normativas previstas no artigo 59 da Constituição Federal, vejamos:

> *"Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:*
> *I - emendas à Constituição;*
> *II - leis complementares;*
> *III - leis ordinárias;*
> *IV - leis delegadas;*
> *V - medidas provisórias;*
> *VI - decretos legislativos;*
> *VII - resoluções."*

Insta salientar, que o processo legislativo, assim como as demais normas, aplica-se por simetria aos Municípios. Assim, a Lei Orgânica Municipal deverá conter previsão no sentido de que o processo legislativo compreenderá a elaboração destas normas principiológicas.

Nesse contexto, o processo legislativo, no âmbito municipal, desenvolve-se através de procedimentos contidos na Lei Orgânica do Município, obedecidas às regras constitucionais pelos critérios da simetria e exclusão, que regula o procedimento obrigatório para a Câmara de Vereadores e para o Executivo quando no exercício da função legislativa, que tem por finalidade a formação dos atos normativos oriundos da própria Lei Maior do Município.

Segundo o autor Mário Jorge Rodrigues de Pinho[1], o processo legislativo significa:

> *"(...) um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos"*

Sob o mesmo enfoque, o mestre Hely Lopes Meirelles[2] define o processo legislativo municipal como sendo:

> *"(...) a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei, do decreto legislativo ou da resolução do Plenário. Desenvolve-se através das seguintes fases e atos essenciais à tramitação do projeto: iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto."*

Por seu turno, a análise da constitucionalidade das espécies normativas no seu aspecto formal compreende a observância das normas constitucionais do processo legislativo, no que tange os requisitos objetivos e subjetivos.

Neste sentido leciona Alexandre de Moraes[3]:

---

[1] Jorge Rodrigues De Pinho, Mario. Guia Prático do Vereador, p. 65.

[2] Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, p. 661.
[3] Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2007. p. 691/692.

> *"Subjetivos - Referem-se à fase introdutória do processo legislativo, ou seja, à questão de iniciativa. Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificadamente, inobservando àquele que detinha o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade. (...) Objetivos - Referem-se às duas outras fases do processo legislativo: constitutiva e complementar. Assim, toda e qualquer espécie normativa deverá respeitar todo o trâmite constitucional previsto nos arts. 60 a 69."*

Constata-se, pois, que "iniciativa" é o ato pelo qual se origina e inicia o processo legislativo; seguindo-se as demais fases, até a promulgação e publicação do projeto apresentado. Portanto, cada fase está intimamente ligada à anterior, sendo sua existência, pressuposto necessário à ocorrência da seguinte, devendo ocorrer todas elas, sem qualquer alteração de sua colocação no tempo ou regredir em sua verificação, sob pena de invalidação.

Discorrer sobre a iniciativa significa no dizer do mestre Giovani da Silva Corralo[4]:

> *"(...) abordar o início do processo legislativo municipal. Em outras palavras: identificar os atores que podem iniciar o trâmite das espécies legislativas sujeitas à manifestação do Plenário, que poderão ser: (a) vereadores; (b) Executivo; (c) iniciativa popular."*

No que tange o aspecto formal subjetivo, a Carta da República estabelece expressamente as matérias de competência exclusiva do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Executivo e Legislativo).

Sobre o tema leciona o autor Hely Lopes Meirelles[5]:

> *"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e*

[4] Da Silva Corralo, Giovani. O Poder Legislativo Municipal. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 81.

[5] Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 607.

> *especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental."*

A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, estabelece as matérias em que a iniciativa do processo legislativo é privativa do Presidente da República, sendo tal disciplina de observância obrigatória para os demais Entes Federativos, tendo em vista o princípio da simetria.

Do mesmo jeito é a Constituição Estadual Bandeirante, disciplinando, em seu artigo 24, § 2º, as matérias em que a iniciativa do processo legislativo é privativa do Governador do Estado.

Postulado básico da organização do Estado é o princípio da separação dos poderes, constante do artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo, norma de observância obrigatória nos Municípios conforme estabelece o artigo 144 da mesma Carta Estadual.

Tal dispositivo é tradicional pedra fundamental do Estado de Direito assentado na ideia de que as funções estatais são divididas e entregues a órgãos ou poderes que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências indevidas de um sobre o outro.

A Constituição Estadual, perfilhando as diretrizes da Constituição Federal, comete a um Poder de competências próprias, insuscetíveis de invasão por outro. Assim, ao Poder Executivo são outorgadas atribuições típicas e ordinárias da função administrativa. Em essência, a separação ou divisão de poderes[6]:

> *"consiste um confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes (...) A divisão de Poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função (...); (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação"*

Com efeito, se, em princípio, a competência normativa é do domínio do Poder Legislativo, certas matérias por caracterizarem assuntos de natureza eminentemente administrativa são reservadas ao Poder Executivo, em espaço que é denominado reserva da Administração. Neste sentido, enuncia a jurisprudência:

> *"RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por*

[6] Silva, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª ed., p. 44.

> *lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais" (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).*

Vislumbra-se, pois, que toda lei municipal que criar obrigações, implicar emprego de receitas do Município na execução de um serviço público específico ou desencadear a necessidade de organizar os órgãos pertencentes à estrutura da Administração Direta, não poderá ter sua iniciativa lançada por integrante do Poder Legislativo, ou seja, somente o Executivo pode decidir acerca da conveniência e oportunidade do encaminhamento de projetos que definam as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas e os serviços públicos que serão prestados à população, bem como fixem regra geral e abstrata para que se faça algo, a fim de não causar desequilíbrio nas contas públicas e não ultrapassar os limites estabelecidos em Lei.

Vejamos a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal, em relação a princípio da separação dos poderes, *in verbis*:

> *"Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal." (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25-8-2004, Plenário, DJ de 1º-10-2004.)*

Neste contexto é indiscutível, o vício de origem (substitutivo), uma vez que se trata de matéria legislativa exclusiva do Poder Executivo, por redundar na criação de obrigação e dispêndios financeiros para o ente público.

Diante do exposto, e como estabelece o § 1º, do artigo 61, da Lei Orgânica do Município, venho apresentar **VETO PARCIAL** ao Projeto de Lei nº 138/2024 (Autógrafo nº 148/2024), em razão de sua inconstitucionalidade.

Sirvo-me da oportunidade para apresentar a Vossa Senhoria, e aos nobres Edis, meus protestos de elevada estima e consideração.

Cordialmente;

JOAO CARLOS DOS SANTOS:06175977823

Assinado de forma digital por JOAO CARLOS DOS SANTOS:06175977823
Dados: 2024.12.30 13:24:51 -03'00'

JOÃO CARLOS DOS SANTOS
Prefeito Municipal