VETO AO PROJETO DE LEI CM N. 018/2023

O Chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício de sua competência legalmente prevista na Lei Orgânica Municipal, comunica Vossa Excelência que decidiu vetar integralmente Projeto de Lei n°. 018/2023 de autoria do Vereador Edson Agripino da Silva e que "dispõe sobre o procedimento administrativo para reparação de danos patrimoniais à veículos automotores pela Fazenda Pública Municipal de da outras providências", aprovado por esse Poder Legislativo.

Isso porque, tal pretensão legislativa traz expressamente prevista obrigações que culminam na realização de despesa pelo Poder Executivo Municipal, cujo fato implica o reconhecimento de sua inconstitucionalidade formal e desrespeito as disposições do Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, conforme se verá adiante.

Outrossim, ferem, incontroversamente a lições relacionadas a separação dos poderes.

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL:

O Art. 195, Parágrafo Único, inciso I, da Constituição do Estado de Mato Grosso, prevê que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de matéria orçamentária e tributária de âmbito municipal, *in verbis*:

> **"Art. 195. O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.**
>
> **Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:**
>
> **(...)**
>
> **I - matéria orçamentária e tributária".**

Nessa disposição está inclusa a competência reservada do Poder Executivo, bem como a usurpação da competência pelo Legislativo Municipal, prevista no Art. 195 da Constituição do Estado de Mato Grosso, conforme orienta a jurisprudência.

Senão veja-se:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ALTA FLORESTA - "LEI AUTORIZATIVA" - DISPOSITIVO DE LEI QUE AUTORIZA O PREFEITO MUNICIPAL A CONCEDER ISENÇÃO FISCAL - BENESSE FISCAL INSTITUÍDA POR INICIATIVA PARLAMENTAR - MATÉRIA DE IMPACTO NA LEI ORÇAMENTÁRIA - ARTIGOS 1º, 3º, 4º E 5º DA LEI MUNICIPAL Nº 1.593/2008 - VIOLAÇÃO DA CLÁUSULA DE RESERVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE O ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO - PRECEDENTES DO STF. O fato de ser autorizativo o dispositivo de lei impugnado não modifica o juízo de sua validade ou invalidade por eventual vício de inconstitucionalidade. Precedentes do STF nas Representações 686/GB e 993-9/RJ. A competência para legislar sobre matéria tributária e financeira é concorrente, também no âmbito municipal, mas para a matéria orçamentária há competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo do Município, nos termos do art. 195, parágrafo único, inc. I, 1ª parte, da Constituição Estadual e art. 165 da CF/88. Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente". (N.U 0006680-43.2008.8.11.0000, JOSÉ TADEU CURY, ÓRGÃO ESPECIAL, Julgado em 22/01/2009, Publicado no DJE 18/02/2009) (gn)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 4º, 6º, 7º, 8º, PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 11, 12, 16, §1º E 2º, 17, 18, 19, 20 E 24, TODOS DA LEI MUNICIPAL Nº 2.911-2019, ALTERADA PELA LEI MUNICIPAL Nº 2.960-2019, DE LUCAS DO RIO VERDE/MT – NORMA ORIGINÁRIA DO PODER LEGISLATIVO – CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES E FUNÇÕES AOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRETEXTO DE INCONSTITUCIONALIDADE – MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO AO ART. 195 , PARÁGRAFO ÚNICO , INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA – PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – LIMINAR CONCEDIDA. Segundo o princípio da simetria, as regras do processo legislativo federal se aplicam ao processo

> **legislativo estadual e municipal, de tal forma que a Constituição Estadual e as leis municipais sejam simétricas à Constituição Federal. Logo, se o legislativo apresenta projeto de lei cuja iniciativa cabia ao chefe do poder executivo municipal, ou seja, ao Prefeito, está patente o vício de iniciativa, que consubstancia inconstitucionalidade formal subjetiva". (N.U 1017149-48.2019.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, RUI RAMOS RIBEIRO, Órgão Especial, Julgado em 13/02/2020, Publicado no DJE 19/02/2020) (gn)**

Portanto, existem múltiplas teses de inconstitucionalidade que podem conduzir ao reconhecimento da total incompatibilidade do ato normativo impugnado com a Constituição Federal.

DA VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL:

O Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, em redação atribuída pela Emenda Constitucional nº. 95/2016, prevê, *in verbis*:

> **"Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro". (gn)**

Conforme se pode depreender do processo legislativo que resultou na aprovação do Projeto de Lei n°. 018/2023, **não houve estudo de estimativa do impacto orçamentário e financeiro,** do que decorre, por vício formal, a absoluta inconstitucionalidade da norma impugnado.

DO FERIMENTO A SEPARAÇÃO DOS PODERES

Embora elogiável a preocupação do Legislativo local com o procedimento administrativo para reparação de danos patrimoniais à veículos automotores pela Fazenda Pública Municipal, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma diz respeito a atos inerentes à função executiva, como afirmado na inicial.

Com efeito, a organização e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência da Administração.

Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para organização e funcionamento de serviços municipais é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho "o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante" (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Por esse motivo, a Constituição Estadual, em dispositivo que repete o Art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, conferiu ao Governador do Estado a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, consequentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente.

Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios tal como tem decidido o Supremo Tribunal Federal:

> **"O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482". (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684)**

Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é induvidoso que também o é para os Municípios.

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112).

Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa. Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se

> **"a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e**

> **promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça" (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544- 545).**

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria. Essa teoria dos poderes implícitos - implied powers - surgiu no voto de Marshall, proferido no leading case McCulloch versus Maryland, de 1819, afirmando que, quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução.

> **"Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício". (Caio Mário da Silva Pereira, em "Pareceres do Consultor-Geral da República", v. 68, pp. 99-100).**

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade de organizar o serviço público em questão e fixar as regras para sua operacionalização. Fazendo-o, ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 5º da Constituição Estadual), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente (artigo 24, § 2º, 2, c.c. artigo 47, XVIII, da mesma Carta).

Em casos semelhantes, por exemplo, E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:

> **"Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito". (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate)**

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Suzano, de iniciativa parlamentar, autorizando o Poder Executivo Municipal a criar salas de leitura nas escolas da rede municipal. Afronta ao princípio da separação dos poderes. Invasão de competência exclusiva do Executivo. Violação aos artigos 5o, 25, 47 II e XIV e 144 da Constituição Estadual. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei n°4.405/2010 do Município de Suzano", (Adin n. 0057183-46.2011.8.26.0000, Rel. Dês. Ruy Coppola, de 14/09/2011)

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.541/2017,do Município de Atibaia, que 'institui a Semana Municipal de Arte Professora Aline Araújo'. Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Norma de autoria parlamentar que não versa apenas sobre instituição de data comemorativa, mas envolve, também, atos de gestão administrativa (artigos 2º a 5º). Instituição da data no calendário oficial deve prevalecer. Reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos que permitiram invasão à esfera de gestão administrativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes violação dos artigos 5°, 47, II, XIV e XIX, a, 144, todos da Constituição Paulista. Lei autorizativa. Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Estipulação de prazo fixo (90 dias) para regulamentação da lei ora objurgada pelo Executivo Municipal. Reconhecida, como pressuposto lógico, a inconstitucionalidade '*incidenter tantum*' das expressões 'no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior acento e oitenta dias' e 'nesse prazo' constantes do artigo 47, III, da Constituição Estadual, por violação aos artigos 5º, 47,III, e 144 do mesmo diploma. Necessidade de declaração da inconstitucionalidade do artigo 5º da lei guerreada, tão somente para a exclusão da expressão 'no prazo de 90 (noventa) dias'. Jurisprudência recente, nesse sentido, deste C. Órgão Especial. Ação procedente". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2121794-90.2019.8.26.0000; Relator(a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/08/2019; Data de Registro: 29/08/2019. Grifos da reprodução.)

De fato, parte da Doutrina defende a existência de inconstitucionalidade emanada da própria autorização.

Nesse sentido, Sergio Resende de Barro leciona:

> **"Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, 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 é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei o fim: seja determinar, seja autorizar não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.**
>
> **(...)**
>
> **De mais a mais, a inconstitucionalidade aqui se traduz em verdadeiros disparates. Veja-se. O poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência. Exemplo: se ex vi do inc. I do art. 51 da Constituição a Câmara dos Deputados pode autorizar o impeachment, óbvio que também pode não autorizar. Do mesmo modo, autorizar convive necessariamente com não-autorizar no art. 49, II, III, IV in fine, XV, XVI, no art. 52, V, e noutros dispositivos da Constituição Federal. Em suma, toda**

> **competência de autorizar implica a de não autorizar. Assim, se a 'lei' pudesse 'autorizar', também poderia 'não autorizar' o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade. O disparate cresce quando se pondera que, para o agente público, a autorização constitui um poder-dever, cujo descumprimento o sujeita a penas. Autorizado a tomar providência de interesse público, se não a toma, o agente incorre em falta administrativa e, conforme o caso, em crime de responsabilidade, passível de acarretar perda do cargo. No caso, o cargo de Chefe do Poder Executivo, no qual participou, pela sanção ou veto, da elaboração da 'lei' em que se fundou a sua própria perda. Isso abre válvulas para que, ao fim de uma gestão, surjam 'leis' autorizativas para prejudicar ou 'preparar' a seguinte. Tais dislates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuída pela Constituição. Note-se: a afronta à separação de poderes só não existiria se a própria Constituição como faz nos incisos II e III do art. 49 expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a autorização por ser competência exclusiva do Legislativo seria editada por decreto legislativo. Nunca, por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria. Realmente disparatadas são tais 'leis'. Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado, nem muito menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade desses dois Poderes. Cumpre ao Judiciário, se requerida a sua manifestação, proscrever essa inconstitucionalidade flagrante, a dita 'lei autorizativa'". (gn)**

De todo modo, examinar-se-á, especificamente, seu teor, de modo a firmar se seu conteúdo invade, efetivamente, esfera reservada à administração.

No caso em testilha, restou demonstrada a violação do princípio constitucional da separação dos Poderes, bem como a dispositivos da Constituição Estadual, porquanto a matéria tratada na norma vetada constitui reserva legal do Chefe do

Poder Executivo já que, conforme asseverado, disciplina tema afeto à administração estatal.

Portanto, **a par dos problemas de eficácia**, toda a tramitação legislativa em comento é deficiente sob o ângulo de sua legitimidade constitucional.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que o levaram a vetar o Projeto de Lei n°. 018/2023, as quais são submetidas à apreciação dos membros dessa casa de Lei.

Gabinete do Prefeito Municipal de Paranatinga, Estado de Mato Grosso, em 06 de dezembro de 2023.

JOSIMAR MARQUES BARBOSA

PREFEITO MUNICIPAL