VETO Nº 01/2020

MENSAGEM N.º 118 /2019

Excelentíssimo Senhor João Elias Colombo Horsth
Presidente da Câmara de Iúna,
Senhores vereadores:

Com a presente, encaminhamos para apreciação de Vossas Excelências, as razões do veto parcial ao autógrafo da Lei nº 2.873/2019, derivada do Projeto de Lei 094/2019.

Conforme dispõe a Lei Orgânica Municipal, o Prefeito poderá vetar os projetos de leis por inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público:

> *"Art. 49. Aprovado o projeto de lei, será este enviado ao Prefeito, que aquiescendo, o sancionará.*
>
> *§ 1º O Prefeito considerando o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data de seu recebimento. "*

No caso em análise, cumpre salientar, aprioristicamente, que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, adota a separação das funções típicas de estado –*a de fazer/executar, a de legislar/fiscalizar e de a julgar*–, atribuindo-as a órgãos macro, ou "Poderes", como prevê a Constituição da República em seu art. 2º, cabendo a cada um deles o exercício de seus misteres.

A norma, por se de repetição obrigatória, conta com previsão na Constituição do Estado do Espírito Santo, que em seu art. 17 dispõe:

> *Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Tal regra, fulcral para a organização do Estado em sentido amplo, tem aplicação compulsória aos Municípios, tal como prescreve o art. 20 da Constituição Estadual.[1]

Em essência, a separação ou divisão de poderes:

> *"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*

[1] CE-ES, Art. 20. O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.

subordinação" (José Afonso da Silva. Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª ed., p. 44).

O princípio da separação de poderes mostra-se como verdadeiro mecanismo de controle recíproco entre os poderes constitucionalmente estabelecidos, como observa a doutrina:

"É a esse arranjo, mediante o qual, pela distribuição de competências, pela participação parcial de certos órgãos estatais controlam-se e limitam-se reciprocamente, que os ingleses denominavam, já anteriormente a Montesquieu, sistema de 'freios recíprocos', 'controles recíprocos', 'reservas', 'freios e contrapesos' (checks and controls, checks and balances), tudo isso visando um verdadeiro 'equilíbrio dos poderes' (equilibrium of powers)" (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Em princípio, o desenho normativo de status constitucional estabelece que a competência normativa é do domínio do Poder Legislativo e que as matérias de natureza eminentemente administrativa são reservadas à iniciativa legislativa do Poder Executivo (arts. 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a).

Hely Lopes Meirelles ensina acerca da linha divisória da iniciativa legislativa:

"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" (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1997, 9ª ed., p. 431).

Adentrando, objetivamente, no caso em comento, verifica-se que o Autógrafo da Lei nº 2.873/2019 padece de vício de constitucionalidade formal, na medida em que, através de emenda modificativa efetuada no artigo 8º da LOA, o Legislativo estabeleceu que os convênios firmados pelo Executivo devem passar pela análise da Câmara Municipal, senão vejamos:

Art. 8º O Poder Executivo poderá firmar convênios com outras esferas do Governo, instituições privadas, associações e cooperativas para o desenvolvimento dos programas, com ou sem ônus para o Município, após a aprovação do Poder Legislativo.

O Tribunal de Justiça deste Estado já sedimentou o entendimento que é inconstitucional a previsão legislativa que determina que os convênios celebrados pelo Prefeito com entidades públicas ou privadas para realização de objetivos de interesse municipal sejam previamente autorizados pela Câmara Municipal, conforme se verifica da jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 26751-74.2013.8.08.0000 RELATOR: DESEMBARGADOR SAMUEL MEIRA BRASIL JR. REQUERENTE:

PREFEITO DE ITAPEMIRIM ADVOGADO: JOSÉ DAS GRAÇAS PEREIRA RECORRIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1438/1997. MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM. AÇÃO PROCEDENTE. EFEITO EX NUNC. CIÊNCIA DA DECISÃO LIMINAR. 1. O Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição Federal.(ADI 770, Relator (a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2002, DJ 20-09-2002 PP-00087 EMENT VOL-02083-01 PP-00055) 2. O TJES sedimentou que é inconstitucional previsão legislativa cujo teor determina que os convênios celebrados pelo Prefeito com entidades públicas ou privadas para realização de objetivos de interesse municipal sejam previamente autorizados pela Câmara Municipal. Precedentes STF e TJES. Vistos, relatados e discutidos estes autos, a cordam os Desembargadores do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, à unanimidade, JULGAR PROCEDENTE o pedido da presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar inconstitucionais os parágrafos 1º e 2º, do art. 1º, da Lei Municipal nº 1438/1997. Vitória (ES), 05 de maio de 2014. Presidente Desembargador SAMUEL MEIRA BRASIL JR. Relator (TJ-ES - Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade: 00267517420138080000, Relator: SAMUEL MEIRA BRASIL JUNIOR, Data de Julgamento: 05/05/2014, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 07/05/2014)

No mesmo sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: 'Compete, privativamente, à Assembléia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembléia Legislativa, nos noventa dias subseqüentes à sua celebração'. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná" (ADI 342, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 11.4.2003, grifos nossos).

Pelo desenho normativo-constitucional, a celebração de convênio é típico ato de gestão administrativa, elementar às funções reservadas ao Poder Executivo e imune à participação do Poder Legislativo, corolário do princípio da separação dos poderes.

Por estas razões, ponderando que a emenda está maculada de inconstitucionalidade, nos termos do art. 49, §1º, da Lei Orgânica Municipal, resolvo vetar parcialmente o Autógrafo da Lei 2.873/2019.

Na certeza de podermos contar com a contribuição dessa Soberana Casa, despedimo-nos cordialmente.

Gabinete do Prefeito Municipal de Iúna, Estado do Espírito Santo, aos trinta dias do mês de dezembro do ano de dois mil e dezenove (30/12/2019).

WELITON VIRGILIO PEREIRA

Prefeito Municipal

Rejeitado(a) por 08 votos Contra 01 Abstenção —

IÚNA - ES 09 / Janeiro / 2020

Presidente da Câmara