CÂMARA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS 01

Mário Campos, 7 de novembro de 2023.

MENSAGEM DE VETO Nº 9/2023

Senhor Presidente,

Pelo presente, comunico à Vossa Excelência que, nos termos do disposto na Lei Orgânica, em seu art. 105, § 2º, decidi vetar a Proposição de Lei n. 39, de 7 de novembro de 2023, que "*Dispõe sobre a comissão de monitoramento da violência em eventos esportivos e/ou culturais no município de Mário Campos/MG e dá outras providências*".

Cumpre, inicialmente, ressaltar que a proposição em tela se revela legítima. A despeito disso, porém, conforme parecer de autoria da Advocacia Geral do Município, a pretensa Proposição de Lei merece veto integral, eis que seu texto esbarra em obstáculos de ordem técnica intransponível, desrespeitando as Legislações Federal, Estadual e Municipal em vigor.

Citada Proposição encontra-se eivada de inconstitucionalidade e ilegalidade, eis que ultrapassa os limites estabelecidos pelo art. 2º da Carta Magna, art. 173 da Constituição Estadual e, principalmente, arts. 2º e 211, § 2º, da Lei Orgânica, além de prever regras já constantes do Código de Posturas Municipal e prever a usurpação de funções tangentes à força policial.

Em contexto similar, a jurisprudência do país aponta para a manifesta inconstitucionalidade, devido à violação do princípio da separação de poderes quando a legislação municipal atenta contra as atribuições que cabem única e exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo.

Neste contexto, a aposição de **veto integral** se impõe face à existência dos óbices jurídicos elencados no Parecer Jurídico que acompanha a presente Mensagem. Assim, sem qualquer desmerecimento ao Vereador Autor, **veto** a Proposição de Lei nº 39/2023.

Ao ensejo, renovo a Vossa Excelência protestos de distinta consideração.

Anderson Ferreira Alves
Prefeito Municipal

Câmara Municipal de Mário Campos
CNPJ 01.619.123/0001-78
RECEBIDO EM:
09/11/23 às 16 hs 42 min
Servidor Responsável

Excelentíssimo Senhor
Vereador Sevanir Isaías da Silva Filho
DD. Presidente da Câmara Municipal
Mário Campos/MG

CÂMARA MUNICIPAL 02

PARECER JURÍDICO N. 62/2023

INTERESSADO: Excelentíssimo Senhor Prefeito

ASSUNTO: Proposição de Lei n. 39, de 23 de outubro de 2023.

I - RELATÓRIO

Trata-se de pedido que chega à Advocacia Geral, oriundo diretamente do Excelentíssimo Senhor Prefeito, que solicita parecer acerca da constitucionalidade e legalidade da Proposição supranumerada.

A solicitação deu-se verbalmente, tendo sido acompanhada do referido instrumento legislativo, recebido na Prefeitura em 23 de outubro do corrente ano, ou seja, ainda dentro do prazo para análise do Chefe do Executivo.

Em síntese, dispõe a Proposição aprovada que deverá o Poder Executivo criar uma comissão que tenha por finalidade a fiscalização de eventos diversos em Mário Campos/MG.

É o relatório.

Passarei, pois, ao parecer.

II - PARECER

Nota-se que o instrumento em análise carece da essencial característica de proposição, manifestando-se como algo de caráter coercitivo ao Poder Executivo e, nesse sentido, infringiu as definições constitucionais, ao criar obrigações à Administração Pública, em contrariedade ao princípio da separação e equilíbrio entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal.

Neste momento é relevante notar que a fiscalização da conformidade da regra, considerando que ela deve ser avaliada em relação aos elementos formais e substantivos, precisa estar em consonância com a estrutura e conteúdo estabelecidos pela Constituição Federal e pelo princípio de semelhança, pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica do Município.

Vitor Rodrigues Pimentel
OAB/MG 150.694
Chefe da Advocacia Geral
Mário Campos/MG

Ao município compete legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, entre outras competências previstas nos incisos do Art. 30 da Carta Magna.

Por sua vez, a LOM de Mário Campos (em regulamento reiterado da Constituição Federal - artigo 61, § 1°, II, alínea "b") estabelece que é de forma exclusiva ao Chefe do Poder Executivo a proposição dos projetos de normas que instituam deveres para os entes da Gestão Pública, de acordo com o seu parágrafo 103:

> LOM, **Art. 103.** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
> **a.** matéria orçamentária e financeira, exceto quanto à competência privativa da Câmara na gestão de seus recursos orçamentários e financeiros;
> **b.** criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autarquias e fundações e aumento de sua remuneração, exceto quanto à competência privativa da Câmara Municipal em relação a seus serviços e aos agentes políticos;
> **c.** alienação, permuta ou empréstimo de imóveis do Município;
> **d.** servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, respeitada a competência da Câmara quanto a sua administração interna.

A Norma Municipal, em observância ao Princípio da Simetria, está em consonância com a Constituição Federal, que assim prevê, no que pertine à competência privativa do Chefe do Poder Executivo de propor matérias que disponham sobre os servidores públicos:

> CF, **Art. 61. 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;

Nos entes políticos da Federação, assim se distribuem as atribuições governamentais: o Poder Executivo foi encarregado da missão de gerenciar, de acordo com a lei em vigor, em virtude do princípio da legalidade, ao passo que o Poder Legislativo assumiu a incumbência de promulgar as regulamentações gerais e conceituais, que constituem o fundamento normativo para as ações de administração.

Vitor Rodrigues Pimentel
OAB/MG 150.694
Chefe da Advocacia Geral
Mário Campos/MG

A distribuição de responsabilidades resulta da inclusão na Constituição Federal do princípio de independência e concordância entre os Poderes (art. 2º), promovido por Montesquieu, com o objetivo de evitar a centralização de poder em um único órgão ou agente, como demonstrado pela experiência histórica que leva ao absolutismo.

Além disso, como mencionado anteriormente, ao criar novas atribuições para o Executivo, a analisada Proposição de Lei desrespeitou a prerrogativa exclusiva estabelecida no artigo 103 da Lei Orgânica do Município.

Na verdade, de acordo com a jurisprudência estabelecida pelo respeitável Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a adição de novas responsabilidades ao Poder Executivo através de um projeto de lei apresentado pelo Poder Legislativo é inconstitucional, especialmente na situação mencionada, que, em vez de favorecer medidas que efetivamente atendam ao interesse público, apenas impõe mais uma obrigação ao governo, o qual deverá alocar funcionários para cumprir essa tarefa ou, ainda, considerar a contratação, sem que haja qualquer indicação de sua eficácia no contexto proposto.

Afinal, é certo que a Legislação Municipal já contempla o cerne da Proposição ora analisada, qual seja, a emissão de alvará destinado à realização de eventos, como bem dispõe a Seção II, do Capítulo IV, do Código de Posturas.

Ainda, em cenário análogo, a jurisprudência nacional indica a evidente inconstitucionalidade, devido à falha na iniciativa e à transgressão do princípio da divisão de poderes quando a legislação municipal trata da estrutura e do funcionamento da gestão pública da cidade:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.432/2016, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE "TORNA OBRIGATÓRIO A TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SÍTIOS ELETRÔNICOS, NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO O TRANSPORTE DE EDUCANDOS E PACIENTES". LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO

PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatória a divulgação, em audiências públicas e em sítios eletrônicos, de dados de transporte de educandos pela Secretaria Municipal de Educação e de pacientes da Secretaria Municipal de Saúde, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. Ademais, conforme o art. 60, inc. II, alínea "d", da CE, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, de modo que a lei impugnada viola, também, a referida norma, uma vez que cria atribuições às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação e Esportes. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 70070796248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 28-11-2016).

A incumbência de gerenciar o Município envolve as ações de planejamento, coordenação e supervisão dos serviços públicos, o que implica, de fato, na obrigação de assegurar a clareza em todos os atos e documentos públicos de acordo com as regras estabelecidas sob a égide formal e material da legislação em vigor.

A presente Proposição de Lei, com o propósito de salvaguardar a ordem durante a realização de eventos em nosso Município, estabelece responsabilidades para o Poder Executivo e fere de morte a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal.

Isso ocorre porque a iniciativa parlamentar em assuntos alheios representaria interferência inadequada e contraria, de acordo com a opinião jurisprudencial unânime, o

CÂMARA MUNICIPAL DE MÁRIO CAMPOS 06

princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º, CF), também conhecido como "Reserva da Administração", conforme a interpretação do Pleno do STF:

> "O princípio constitucional da reserva de administração impede ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) 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".[1]

Apesar de ser louvável a atenção do Poder Legislativo com relação à proteção da ordem, a realidade é que as regras previstas na Proposição em comento já estão amplamente contempladas pelo citado Código de Posturas, além do Código Penal e legislações esparsas.

É crucial evitar a continuidade da inflação legislativa que já assombra nosso Município, posto que o excesso de leis pode acarretar em duplicidade de regras, além de engessamento da sociedade.

Note-se que a proposição do processo legislativo para estabelecer a forma como os serviços públicos devem ser oferecidos é inadequada, uma vez que é uma prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, pois, conforme enfatiza Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "*a característica fundamental da iniciativa reservada está em proteger ao seu titular a decisão de propor direitos inéditos em assuntos confiados à sua especial atenção ou de seu interesse predominante*" (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Aqui está uma questão concernente ao processo legislativo, cujos princípios devem ser estritamente seguidos pelos Municípios, de acordo com o artigo 110 da Constituição do Estado, conforme estabelecido pela Suprema Corte:

> 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

[1] STF, Pleno, MC na ADI n. 2.364/AL, Rel.: Min. Celso de Mello, DJ de 14.12.2001.

Vitor Rodrigues Pimentel
OAB/MG 150.694
Chefe da Advocacia Geral
Mário Campos/MG

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 obrigatória para os Estados-membros, é indubitável que também o é para os Municípios.

As normas de determinação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da divisão dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à estruturação do Estado, estabelecendo órgãos, definindo competências e delineando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são cumpridas, como no caso em análise, fica evidente a inconstitucionalidade, devido a um defeito na iniciativa.

A esse respeito, Hely Lopes Meirelles ensinou que se "*a Câmara, desconsiderando a singularidade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais assuntos, caberá ao Prefeito vetá-las, por serem inconstitucionais. Mesmo se forem sancionadas e promulgadas, não se nos parece que se recuperem do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar a prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, assim como não pode delegá-las para permitir que o Legislativo as exerça*" (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Além disso, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, segundo a teoria dos poderes tácitos, a ele deve competir a iniciativa das leis relacionadas a essa matéria.

A teoria dos poderes tácitos surgiu em 1819 e afirma que, quando o Governo recebe poderes para cumprir certos objetivos estatais, ele também dispõe, implicitamente, dos meios necessários para alcançar esses objetivos.

"*Se o governante tem competência para realizar determinadas ações, também lhe cabe exercer aquelas que permitam a sua realização*" (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 chefe de outro poder o exame da conveniência e da oportunidade para estabelecer regras para execução dos serviços públicos no Município de Mário Campos.

Desta forma, a atual Proposição de Lei transgrediu claramente o princípio da separação dos poderes, ao infringir a prerrogativa exclusiva do Executivo de iniciar o processo legislativo correspondente.

Em uma situação análoga, o Eminente Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo eliminou a ingerência do Poder Legislativo na determinação das atividades e das medidas efetivas sob responsabilidade da Administração, merecendo destaque:

> 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. Des. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Des. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Des. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Des. Paulo Shintate)

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina comunga do mesmo entendimento, conforme se verifica abaixo:

> INCONSTITUCIONALIDADE. Ação declaratória. Lei municipal. Creches domiciliares. Aumento de despesas. Iniciativa da Câmara de Vereadores. Princípios constitucionais. Separação dos poderes. Educação. Afronta. Demanda procedente. A lei de iniciativa parlamentar que cria creches domiciliares, atribuindo despesas ao Município, adentra em matéria sobre organização e funcionamento da administração local, afeta ao Executivo, ferindo a independência dos poderes. A educação, nela englobado o ensino infantil, é de competência do Estado, razão pela qual a norma que delega essa responsabilidade a terceiros é inconstitucional. (TJ-SC - ADI:20130175170 SC 2013.0175170 – 0, Relator: José Inácio Schaefer, Data de Julgamento:20/08/2013, Órgão Especial Julgado)

Vitor Rodrigues Pimentel
OAB/MG 150.694
Chefe da Advocacia Geral
Mário Campos/MG

Além de todo o exposto até aqui, ainda temos outros dois rompimentos da norma Constitucional.

O primeiro deles diz respeito à obrigatoriedade de servidores(as) componentes da Comissão objeto do instrumento legislativo em análise adentrarem em locais privados, desrespeitando o princípio da propriedade privada, consagrado na Carta Magna.

Não se pode admitir que, sob o pretexto de fiscalizar eventos privados e em locais privados, uma lei permita o descumprimento de um dos principais basilares do Estado Democrático de Direito. Afinal, tal instituto compõe o muro que nos separa da barbárie.

O segundo rompimento constitucional está exposto no inciso III do art. 7º da Proposição em tela. Tal dispositivo determina que os(as) componentes da Comissão coíbam "depredação do patrimônio público, o uso de drogas ilícitas e brigas". Ora, tais atribuições são atinentes à força policial, tornando-se clara usurpação de função delega-las à Comissão.

Saliento que mesmo a aprovação e ratificação da Proposição não teria o poder de tornar a norma constitucional, uma vez que um vício como o que se apresenta mancha o dispositivo desde sua concepção, de acordo com o entendimento jurisprudencial:

> A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07).

Em suma, bastava que fosse analisada a Constituição Federal e o Código de Posturas Municipal para que se vislumbrasse a inconstitucionalidade e a ilegalidade da Proposição em comento, sendo meu Parecer desfavorável à sanção da mesma.

III - CONCLUSÃO

Vitor Rodrigues Pimentel
OAB/MG 150.654
Chefe da Advocacia Geral
Mário Campos/MG

Isto posto, esta Advocacia Geral, restrita aos aspectos jurídicos formais e, diante dos argumentos alhures, conclui que a citada Proposição Legislativa encontra-se eivada de inconstitucionalidade e ilegalidade, devendo ser vetada integralmente.

É o entendimento.

Mário Campos, 7 de novembro de 2023.

Vítor Rodrigues Pimentel
Chefe da Advocacia Geral do Município
OAB/MG 150.694