MENSAGEM DE VETO PARCIAL
AO PROJETO DE LEI N. 08/2019

Exmo. Sr.

OSNI NOVAK

Presidente da Câmara de Vereadores de Major Vieira- SC

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do art. 56,§1º da Lei Orgânica Municipal, **decidi vetar**, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o **art. 44 do Projeto de Lei n. 08/2019**, que trata das "Diretrizes para Elaboração da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências."

RAZÕES DO VETO:

A respeito da alteração inserida por esta Casa Legislativa ao dispositivo citado e, via de consequência condicionando a assinatura de convênios de qualquer natureza com as demais esferas governamentais a prévia submissão ao Legislativo, para autorização legislativa tem-se flagrante a sua inconstitucionalidade na medida em que conflita diretamente com o disposto na Emenda a Lei Orgânica n°. 022/2017 que afastou tal exigência e cujos argumentos já foram naquela oportunidade exaustivamente apreciados por esta Casa e acolhidos, tanto que se pede vênia para repisá-los na mesma medida.

Ocorre que, consoante reiterado entendimento já proclamados pelo Sodalício Catarinense a referida disposição vulnera o princípio da independência e harmonia dos Poderes, possuindo o dispositivo ora vetado vício inquinante por versar sobre matéria restrita ao domínio do Prefeito, ou seja, prerrogativas de governo e administração.

Destarte a vigência do aludido dispositivo que fixa autorização prévia da Casa Legislativa é ofensiva ao princípio da repartição dos Poderes e tem o efeito de inviabilizar medidas administrativas requeridas pelo interesse público, porque a celebração de convênios e acordos constitui poder inerente à administração pública.

A rigor não há como estabelecer fórmulas de controle prévio dos atos da administração, o que foi feito pelo Legislativo ao exigir que os convênios dependam de prévia aprovação do Legislativo, sob pena de o Poder Legislativo ingerir em função típica de administração deferida ao Prefeito Municipal, daí a violação dos artigos 12, 39, IX e 148, § 3º., da Carta Estadual, dispositivos que encerram princípios de observância obrigatória pelos municípios.

Nesta senda, colacionamos precedentes jurisprudenciais, apontando, ainda, o fundamento dos arts. 2º e 49, X, da Constituição Federal.

Com efeito, o Prefeito, como chefe do Executivo local, tem atribuições políticas e administrativas típicas e próprias do cargo. Ao tratar das principais atribuições do prefeito, expressas nessa dupla atividade de governo e de administração do Município assinala o saudoso administrativista HELY LOPES MEIRELLES, em sua obra DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO (8ª edição, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Police Monteiro e Célia Marisa Prendes, Malheiros Editores, 1996, págs. 519/520) que há os atos de sua competência exclusiva e os que dependem de prévia autorização legislativa ou de aprovação posterior da Câmara para sua perfeição e validade, salientando, sobre a matéria:

"Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. Para os atos de administração extraordinária, assim entendidos os de alienação e oneração de bens ou rendas (vendas, doação, permuta, vinculação), os de renúncia de direitos (perdão de dívidas, isenção de tributos etc.) e os que acarretem encargos, obrigações ou responsabilidades excepcionais para o Município (empréstimos, abertura de créditos, concessão de serviços de utilidade pública etc.), o prefeito dependerá de prévia autorização da Câmara. Como tais atos constituem exceção à regra da livre administração do prefeito, as leis orgânicas devem enumerá-los. Todo ato que não constar dessa relação é de prática exclusiva pelo prefeito, e por ele pode ser realizado

independentemente de assentimento da Câmara, desde que atenda às normas gerais da Administração e às formalidades próprias de sua prática.(Grifo aposto).

Advirta-se, ainda, que para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito. (STF, RT 182/466)" (Grifo aposto).

A atividade administrativa do Prefeito Municipal, observadas as diferenças peculiares aos próprios entes objeto da administração, guarda estreita relação com a do Presidente da República e a dos Governadores dos Estados Federados. Esse o modelo consagrado pela Constituinte em 1988, que, por força do disposto nos artigos 25, *caput*, e 29, *caput*, da Carta Federal, figura também inserto no artigo 8º - como regra geral - e, de modo mais particular, no que tange ao caso sob exame, nos incisos II e XXI do artigo 82, da lei maior do Estado.

JOSÉ AFONSO DA SILVA, em seu CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, 9a edição revista, 3a tiragem, Ed. Malheiros, 1993, pág. 100, assim comenta a cláusula constitucional "independentes e harmônicos entre si", relativa aos poderes:

"A independência dos poderes significa: a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim é que cabe ao presidente da República prover e extinguir cargos públicos da Administração federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da

competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes..." (Grifo aposto).

O princípio fundamental da independência e harmonia entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União é também aplicável aos Estados, conforme preconizam o artigo 25 da Lei Maior e aos Municípios, conforme reza o artigo 29, *caput*, da Constituição Federal.

Como se constata, a norma em questão apresenta-se com vício de inconstitucionalidade por ofensa a prerrogativas do prefeito, a quem incumbe a direção superior da administração municipal e a regularização dos assuntos administrativos de interesse local, daí porque imperativo seja expungida da Lei Orgânica Municipal.

Sobre o tema já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53, e parágrafo 2º do artigo 82.

I – Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF.

II. – Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e parágrafo 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

III. – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."

No mesmo sentido, decisão recente do Egrégio STF:

"CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS, ACORDOS, CONTRATOS, AJUSTES E INSTRUMENTOS CONGÊNERES. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE.

I – Normas que subordinam convênios, ajustes, acordos e instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Executivo estadual à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade.

II – Suspensão cautelar da Lei nº 10.865/98, do Estado de Santa Catarina." (Origem: ADIMC-1865/SC; pub. DJ. DATA: 12/03/99 – PP. 00002 EMENT. VOL.-01942-01 PP-00102; Rel. Min. Carlos Velloso; Julg. 04/02/1999 – Tribunal Pleno)

Não dissente é o entendimento do TJSC:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORGÂNICA MUNICIPAL – CLEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, CONSÓRCIOS, ACORDOS E OUTROS INSTRUMENTOS CONGÊNERES SUJEITOS À APROVAÇÃO PELA CÂMARA MUNICIPAL – SUBORDINAÇÃO QUE OFENDE O PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES. ART. 32 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL EM SIMETRIA COM O ART. 2º DA LEI MAIOR PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

Inconstitucional se revela a norma que subordina os convênios, acordos, contratos e atos do Executivo à prévia aprovação do Legislativo, porque ofensiva ao princípio da independência dos poderes. " (Ação direta de inconstitucionalidade n. 00.001824-4, de Taió, Relator Des. Alcides Aguiar, j. em 20.12.2000).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL – CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONSÓRCIOS – AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – CE, ART. 32 "O Tribunal Pleno desta Corte da Justiça firmou o entendimento de que "não pode a celebração de convênios, pelos Municípios, submeter-se a aprovação da Câmara Municipal, como condição de validade, por afronta ao art. 32 , da Constituição Catarinense, em simetria aliás, com o art. 2º da Lex Maxima"(ADIN N. 57, Canoinhas, rel. Eder Graf)"(ADI n. 2.009.043989-9, Des. Pedro Manoel Abreu)."

Daí se depreende que a exigência contida na norma municipal ora impugnada contém o mesmo vício, violando tanto dispositivos da Carta Estadual acima apontado quanto da Constituição Federal.

José Afonso da Silva também revela que o poder constituinte dos Estados-membros - a que denomina decorrente - é apenas autônomo (não soberano), pois se encontra limitado por determinantes jurídicas extrínsecas da própria Carta Política Nacional que lhe assegura certo grau de autodeterminação (op. cit., págs. 511/519). Após referir que a atual Constituição Federal praticamente eliminou os "princípios extensíveis" (aqueles que consubstanciavam regras de organização da União, cuja aplicação se estendia aos Estados-membros), enquadrou os princípios que circunscrevem a atuação do constituinte estadual em dois grupos: os "princípios constitucionais sensíveis" e os "princípios constitucionais estabelecidos". Os primeiros são aqueles claramente apontados pela CF/88, conforme norma do art. 34, VII. Os segundos são os que limitam a autonomia organizatória dos Estados-membros; são aquelas regras que revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam retraimento da autonomia estadual, cuja identificação reclama pesquisa no texto constitucional. Podem traduzir-se em "limitações expressas" ao constituinte estadual, de natureza vedatória ou mandatória (artigos 19, 29, 37 a 41, 42, 98, 125 e § 2º, 127 a 130, 132, 134, 135, 144, 150, 152, por exemplo), em "limitações implícitas", de caráter também vedatório ou mandatório (artigos 2º, 21, 22, 25, § 3º, 27, 28, 92, VII, 125, 145, 155, por exemplo), e "limitações decorrentes do sistema constitucional adotado" (extraídas dos princípios federativos do Estado Democrático de Direito, democrático, da ordem econômica e social).

O mesmo raciocínio pode ser desenvolvido em relação à organização dos Municípios, limitados que se encontram, ainda, por regras das Constituições Estaduais.

Por derradeiro, além de afrontar a Lei Orgânica Municipal já, ulteriormente, modificada com vistas à observância da constitucionalidade tem-se que há também inevitável afronta ao interesse público, pois consabido que a liberação de recursos públicos das demais esferas governamentais está sempre limitada no tempo, de forma que a vingar a necessidade de prévia autorização legislativa para captação dos recursos fatalmente

estaria o Poder Público Municipal condicionado a aguardar a tramitação legislativa para tanto e com eminente risco de perda dos recursos que viriam em proveito da coletividade.

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o dispositivo acima mencionado do projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara de Vereadores deste Município.

Município de Major Vieira, SC, 23 de julho de 2.019.

ORILDO ANTONIO SEVERGNINI

Prefeito