



PREFEITURA MUNICIPAL DE GARÇA
Estado de São Paulo

Ofício nº 280/2019

Garça, 24 de setembro de 2019.

Sr. Presidente;

Nobres Edis.

No uso das atribuições que me são conferidas, e de acordo com o disposto no artigo 61, § 1º da Lei Orgânica do Município, tempestivamente apresento o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 048/2019 (Autógrafo nº 040/2019), identificado nos motivos em anexo.

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

Cordialmente:


JOÃO CARLOS DOS SANTOS
Prefeito Municipal

Exmo. Sr.
WAGNER LUIZ FERREIRA
Presidente da Câmara Municipal de Garça
NESTA



PREFEITURA MUNICIPAL DE GARÇA

Estado de São Paulo

AUTÓGRAFO N° 040/2019

PROJETO DE LEI N° 048/2019

O Projeto de Lei n° 048/2019, de autoria do Vereador José Pedro dos Santos Soares, altera a Lei Municipal n° 5.122/2017, no tocante à retroatividade de seus efeitos, dispondo que:

“Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 07 de agosto de 2014, revogadas as disposições em contrário”.

Assim, através do Autógrafo n° 040/2019, protocolado sob o n° 520, de 09 de setembro de 2019, foi nos encaminhado o presente projeto de Lei para sanção.

Contudo, nos termos do § 1º, do artigo 61 da Lei Orgânica do Município de Garça, venho apresentar as razões de veto ao Projeto de Lei n° 008/2017.

RAZÕES DO VETO:

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, *in verbis*:

“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 Pinho¹, o processo legislativo significa:

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE GARÇA

Estado de São Paulo

"(...) 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 Meirelles² 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 Moraes³:

"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 Giovanni da Silva Corralo⁴:

"(...) 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 Meirelles⁵:

"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

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.

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

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE GARÇA

Estado de São Paulo

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 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 poderes⁶:

"consiste em 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE GARÇA

Estado de São Paulo

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 e despesas para o Poder Executivo ou para órgãos que o integram 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 criem obrigações e despesas, 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 Perence, julgamento em 25-8-2004, Plenário, DJ de 1º-10-2004.)

Neste contexto é indiscutível, o vício de origem uma vez que se trata de matéria legislativa exclusiva do Poder Executivo. O Município, através do Prefeito Municipal, goza de total competência para organizar e desenvolver atividades administrativas e outras em toda sua esfera, que venham de encontro com os anseios dos munícipes, mesmo porque qualquer que seja a ação culmina em obrigações e conseqüentemente, aumento de despesas, como é o caso do Projeto de Lei em comento.

Importante destacar que a retroatividade da Lei Municipal nº 5.122/2017, a partir de 07 de agosto de 2014, acarretará pedidos de restituição de valores já arrecadados pelo Município, sendo que tal ação irá gerar obrigações e, conseqüentemente, despesas, sem sequer estar previsto em orçamento, estando claro então, o vício de iniciativa, conforme já expresso anteriormente.

Além disso, constata-se que a proposição *sub examine* é omissa no tocante à indicação da fonte dos recursos financeiros disponíveis para atender aos novos encargos criados pela lei, restando descumprido, via de conseqüência, o previsto no artigo 25, *caput*, da Constituição Bandeirante:

"Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos."

A propósito, vejamos o entendimento do Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que todo e qualquer ato normativo estatal cuja execução implique na criação ou aumento de despesa pública deve conter, em seu texto, a indicação expressa da respectiva contrapartida orçamentária, não bastando, inclusive, para a satisfação de tal exigência constitucional, a mera alusão genérica a dotações orçamentárias próprias, sob pena de caracterizar inconstitucionalidade material do ato normativo:



PREFEITURA MUNICIPAL DE GARÇA

Estado de São Paulo

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 7.080/09 (que "Dispõe sobre a proibição no município de Presidente Prudente da cobrança de taxa de serviço nas contas em hotéis, bares, restaurantes, lanchonetes e similares" - fls. 31) - Impossibilidade de se adotar, no processo de fiscalização normativa abstrata instaurado perante o Tribunal de Justiça, legislação infraconstitucional (federal, estadual ou municipal), ou a Constituição Federal, como parâmetro de controle imediato - Não conhecimento, por conseguinte, das alegações de desconformidade da Lei Municipal nº 7.080/90 frente à Consolidação das Leis do Trabalho, ao Código Civil e à Carta da República - Reconhecimento, quanto ao mais, da ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal (por invasão à esfera de competência privativa da União para dispor sobre normas de natureza trabalhista) e material (em virtude de ofensa ao pacto federativo e aos princípios da repartição constitucional de competências, da razoabilidade e da proporcionalidade, bem assim porque a espécie legislativa impugnada prevê a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente) - Violação ao disposto nos artigos 1º, 25, caput, 111 e 144, todos da Constituição Estadual - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente." (TJSP. Direta de Inconstitucionalidade: 0191134-73.2010.8.26.0000 SP. Órgão Especial. Rel. Guilherme G. Strenger. Julgado em 05/10/2011. Publicação: 13/10/2011.)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N.4.776/2009 - MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - LEI QUE TORNA OBRIGATÓRIA A INSTALAÇÃO EXTERNA E MANUTENÇÃO DE SISTEMAS DE SEGURANÇA E MONITORAMENTO POR MEIO DE CÂMERAS DE VÍDEO EM ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS NO MUNICÍPIO E PREVÊ A FISCALIZAÇÃO A CARGO DOS FISCAIS DA PREFEITURA - CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES PARA ÓRGÃOS MUNICIPAIS QUANTO À FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA NORMA - MATÉRIA AFETA A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAIS - INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS. 47, INCISO II E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N.4.776/2009 - MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - PREVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PELOS FISCAIS DA PREFEITURA SEM INDICAÇÃO PRECISA DOS RECURSOS - AFRONTA AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PEDIDO PROCEDENTE." (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 0381613-23.2010.8.26.0000 SP. Órgão Especial. Rel. Roberto Bedaque. Julgado em 11/05/2011. Publicação: 19/05/2011.)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal - Município de Botucatu - Lei n. 4.941/08 - Vício de iniciativa - Caracterização - Usurpação de atribuições pertinentes a atividades próprias do Poder Executivo - Violação do princípio da independência e harmonia entre os poderes - Afronta aos artigos 5º, "caput", e 47, inciso II, da Constituição Estadual - Sanção e promulgação pelo Prefeito - Fato que não supre o vício de iniciativa - Inobservância dos princípios orçamentários constitucionais - Criação de despesa pública sem indicação dos recursos disponíveis para atendê-la - Inconstitucionalidade declarada - Ação procedente." (TJSP. Ação Inconstitucionalidade nº 171.431.000-0. Órgão Especial. Relator Sousa Lima. Julgado em 16/06/10.)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - OBJETO LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DETERMINA QUE AS AGÊNCIAS BANCÁRIAS INSTALEM CÂMERAS E SISTEMA DE MONITORAMENTO - VÍCIO DE INICIATIVA - MATÉRIA QUE DIZ RESPEITO À ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VIOLAÇÃO AOS



PREFEITURA MUNICIPAL DE GARÇA

Estado de São Paulo

PRINCÍPIOS DE HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES – AÇÃO PROCEDENTE. O poder de iniciativa no que tange à matéria relacionada à administração do Município é do Executivo. A este cabe não só o exercício dos atos de gerência das atividades municipais como também a iniciativa das leis necessárias à execução das tarefas que lhe cabem. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – OBJETO – LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA QUE AS AGÊNCIAS BANCÁRIAS INSTALEM CÂMERAS E SISTEMA DE MONITORAMENTO – AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDIMENTO DOS ENCARGOS CRIADOS PELA LEI – OFENSA AO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PEDIDO PROCEDENTE. O artigo 25 da Constituição Estadual – cuja aplicação se estende aos Municípios por força do disposto no artigo 144 da mencionada Carta – estabelece que "nenhum projeto de lei que implique a criação ou aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos". Não basta, assim, a singela alusão à existência de "recursos próprios"; necessário apontar onde eles se encontram no orçamento em execução." (TJSP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0346297-46.2010.8.26.0000. Rel. Armando Toledo. Julgado em 11/05/2011.)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N.3.208/02 - MUNICÍPIO DE BEBEDOURO - PROGRAMA DE APOIO AO MICRO E PEQUENO PROPRIETÁRIO RURAL - PREVISÃO DE SUPORTE, ORIENTAÇÕES, PARCERIAS E CONVÊNIOS - CONTRATAÇÃO DE RESPONSÁVEL PELA IMPLEMENTAÇÃO E MANUTENÇÃO DO PROGRAMA - INCUMBÊNCIAS DESTINADAS AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - MATÉRIA AFETA A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAIS - INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTS. 47, II E 144 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI IMPUGNADA - FÓRMULA GENÉRICA ACENANDO PARA RECURSOS SUPLEMENTARES - PREVISÃO DE DESPESAS DIRETAS SEM INDICAÇÃO PRECISA DOS RECURSOS - AUMENTO DE DESPESA, ADEMAIS, EM PROJETO DE INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AFRONTA AOS ARTS. 24, § 5º E 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - PEDIDO PROCEDENTE." (TJSP. Direta de Inconstitucionalidade: 0413568-72.2010.8.26.0000 SP. Órgão Especial. Rel. Roberto Bedaque. Julgado em 23/03/2011. Publicação: 05/04/2011)

Destarte, podemos elucidar que a iniciativa de leis que criam obrigações à Administração pública que implicam no emprego de receitas do Município, não poderá ter sua iniciativa lançada por integrante do Poder Legislativo local, sob pena do ato normativo ser considerado como vício de origem, por inconstitucionalidade formal subjetiva, em razão de usurpação da competência legiferante, *in casu*, privativa do Chefe do Poder Executivo.

Por derradeiro, a proposição sob retina também contempla flagrante de vício de inconstitucionalidade material, na medida em que prevê a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente, restando descumprido, via de consequência, o comando legal inserto no artigo 25, *caput*, da Constituição Bandeirante.



PREFEITURA MUNICIPAL DE GARÇA
Estado de São Paulo

Diante do exposto, e como estabelece o § 1º, do artigo 61, da Lei Orgânica do Município, venho apresentar **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 048/2019 (Autógrafo nº 040/2019), 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;


JOÃO CARLOS DOS SANTOS
Prefeito Municipal