



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GARÇA
Estado de São Paulo

Ofício nº 005/2022

Garça, 07 de janeiro de 2022.

Ao
Excelentíssimo Presidente
RAFAEL JOSÉ FRABETTI
Presidente
Câmara do Município de Garça
NESTA

Excelentíssimo Presidente;

No uso das atribuições conferidas ao Chefe do Poder Executivo, e de acordo com o disposto no § 1.º do artigo 61, da Lei Orgânica do Município, tempestivamente apresento o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 061/2021 (Autógrafo nº 075/2021), 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



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GARÇA
Estado de São Paulo

AUTÓGRAFO Nº 75/2021

PROJETO DE LEI Nº 061/2021

O Projeto de Lei nº 061/2021, de autoria do vereador Pedro Santos, altera a Lei Municipal nº 3.308, de 11 de março de 1999, dispondo que:

“ARTIGO 13. O replantio de árvores suprimidas deverá observar a proporção de três reposições para cada supressão, de acordo com as normas técnicas em vigor, num prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da supressão.

§ 1º A compensação de que trata este artigo será de responsabilidade da pessoa que solicitou a supressão da vegetação arbórea, ou do Poder Público, nos casos de supressão de ofício.

§ 2º Não havendo espaço adequado no mesmo local ou em áreas adjacentes, o replantio deverá ser realizado em localidade indicada pelo órgão ambiental do Município, o fim de se manter a homogênea densidade arbórea da cidade.

§ 3º O responsável pela supressão da vegetação deverá providenciar gradil de proteção para cada muda a ser replantada, a fim de se evitar depredação.”

Assim, através do Autógrafo nº 075/2021, 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 nº 061/2017.

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*:



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GARÇA

Estado de São Paulo

“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.

legislativo significa: Segundo o autor Mário Jorge Rodrigues de Pinho¹, o processo

“(...) 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:

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

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.



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GARÇA

Estado de São Paulo

“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.

Silva Corralo⁴:

Discorrer sobre a iniciativa significa no dizer do mestre Giovani da

“(...) 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 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

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

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



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GARÇA

Estado de São Paulo

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:

⁶ Silva, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª ed., p. 44.



PODER EXECUTIVO

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GARÇA

Estado de São Paulo

“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 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 implicar emprego de receitas do Município na execução de um serviço público específico ou desencadear a necessidade de organizar os órgãos pertencentes à estrutura da Administração Direta, 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 definam as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas e os serviços públicos que serão prestados à população, 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.

Nesse prisma, a criação de atos normativos voltados à concretização de qualquer atividade material de governo – inclusive às atividades que digam respeito ao exercício do poder de polícia – deve, a priori, ser de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Tal razão se impõe porque o exercício de tal prerrogativa pelo Poder Público exige a alocação de servidores, disponibilização de recursos para o efetivo exercício da atividade fiscalizatória e, conforme o caso, sancionatória, além da constituição de estrutura física para a concretização racional da atividade a ser executada.

Ademais, a efetiva implementação das medidas ligadas ao artigo 13 da Lei Municipal nº 3.308/1999, implicará em aumento de despesas para a Administração e, por consequência, retira dos agentes políticos integrantes do Parlamento a competência legislativa para a propositura de atos legislativos nesse campo, consoante se conclui a partir da interpretação sistemática da Constituição Federal e Estadual.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GARÇA
Estado de São Paulo

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 consequência, 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:

“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



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GARÇA
Estado de São Paulo

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 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



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GARÇA
Estado de São Paulo

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)



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GARÇA
Estado de São Paulo

Destarte, podemos elucidar que a iniciativa de leis que criam obrigação para a Administração pública que implicam no emprego de receitas do Município na execução de um serviço público específico – tal qual a atividade fiscalizatória do poder de polícia – ou desencadear a necessidade de organizar os órgãos pertencentes à estrutura da Administração direta, 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.

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 061/2021 (Autógrafo nº 075/2021), 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