



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

Engenheiro Coelho, 09 de setembro de 2021.

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 18/2021,
AUTÓGRAFO Nº 52/2021.

Senhor Presidente;

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Em que pese a louvável iniciativa do vereador autor do Projeto em pauta, em criar o Projeto Horta Comunitária, **OPINO** pelo veto total ao referido Projeto de Lei, em razão de sofrer de vício de iniciativa, violar o Princípio da Separação dos Poderes e o Princípio da Legalidade Orçamentária.

Portanto, inconstitucional, assim como contrário à Lei Orgânica do Município de Engenheiro Coelho, pelas razões a seguir expostas:

I - DO VÍCIO DE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Ao analisar o Projeto de Lei em comento, observo, de imediato, a sua inconstitucionalidade e a não adequação à Lei Orgânica Municipal, por vício formal de iniciativa.

A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Dessa forma, há vício de iniciativa no Projeto de Lei em análise, pois diz respeito à organização e funcionamento da Administração Municipal, mais especificamente as suas atribuições, a qual é de competência do Chefe do Poder Executivo.

Rua Domingos Franco de Oliveira, nº 1.645 - Parque das Indústrias
PABX (19) 3857 8000 - Engenheiro Coelho - SP - CEP 13165-000



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

Nesse sentido, por seu turno, reproduzindo por simetria a sistemática da Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município preceitua que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de lei que criem atribuições aos órgãos da Administração Pública.

Assim, dispõe a Lei Orgânica em seu artigo 33, parágrafo único, inciso II e artigo 47, inciso VII:

Art. 33 – A iniciativa de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos legais;

Parágrafo Único – São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre :

(...)

II – organização administrativa do Poder Executivo e matéria tributária e orçamentária;

Art. 47 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VII – dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da Administração Municipal, mediante prévia autorização da Câmara;

As hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal do ato legislativo, impondo a declaração de nulidade total como expressão técnica legislativa. Esta é a lição do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes: "**a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam, normalmente, a uma declaração de nulidade total**, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas". (grifei)

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento:



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

O desrespeito a prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. (STF, Pleno, ADI nº. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 Nov. 1997, p. 62216, *apud* Alexandre de Moraes, *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1.098.)

Desse modo, é latente o vício de origem do Projeto de Lei em apreciação, uma vez que a matéria nele contida é de competência exclusiva do Poder Executivo.

Portanto, a proposição do Projeto de Lei em exame se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade a iniciativa de lei exclusiva da Chefe do Poder Executivo Municipal.

II - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O Poder Legislativo ao adentrar na competência do Chefe do Executivo afronta não só o dispositivo já elencado, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o **Princípio da Separação dos Poderes** que está encartado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, e no artigo 5º da constituição do estado de São Paulo, in verbis:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétreia, que é

Rua Domingos Franco de Oliveira, nº 1.645 - Parque das Indústrias
PABX (19) 3857 8000 - Engenheiro Coelho - SP - CEP 13165-000



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

adotada por todos os Estados Democráticos de Direito. Neste caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional.

Cumprе recordar aqui o ensinamento do renomado jurista Hely Lopes Meirelles:

A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário. (¹ Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva.)

Sobre o tema cabe transcrever trecho da obra de José Afonso da Silva:

São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se crescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em

Rua Domingos Franco de Oliveira, nº 1.645 - Parque das Indústrias
PABX (19) 3857 8000 - Engenheiro Coelho - SP - CEP 13165-000



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

detrimento de outro. (Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.)

Destarte, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Esta é exatamente a situação verificada no Projeto de Lei em apreço.

III - DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E CRIAÇÃO DE DESPESA AO SAEEC

Em um segundo momento, passo a discorrer acerca da violação ao Princípio da Legalidade Orçamentária.

O Princípio da Legalidade é preceito basilar para todo o ordenamento jurídico, tal princípio está previsto – referente à atividade orçamentária – no artigo 165 da Constituição Federal.

Exige-se para a configuração e atendimento ao Princípio da Legalidade, que haja obediência à formalidade imposta pela Carta Magna. Assim, as normas orçamentárias devem estar previstas em lei.

Para melhor compreensão do tema, Cláudio Carneiro exemplifica a aplicação prática do Princípio da Legalidade em matéria orçamentária:

(...) se um prefeito conceder por Decreto aumento no vencimento dos professores em atividade, essa medida será ilegal e inconstitucional. Isso porque carece tal aumento de lei específica e comprovação de dotação orçamentária, conforme dispõe os artigos 37, X c/c 169 da CRFB e art. 21 da LC 101/00. (CARNEIRO, Cláudio. Curso de Direito Tributário e Financeiro. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010, pág. 37.)

Se assim não o fosse, a Chefe do Poder Executivo poderia, segundo seu próprio arbítrio, dispor dos recursos públicos, concedendo auxílios por meio de decreto, nos valores que bem entendesse, sem que necessitasse de lei para isto, situação esta que destoa dos princípios atualmente vigentes no ordenamento jurídico pátrio.

Rua Domingos Franco de Oliveira, nº 1.645 - Parque das Indústrias
PABX (19) 3857 8000 - Engenheiro Coelho - SP - CEP 13165-000



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

Assim, cabe somente à lei a regulamentação da matéria orçamentária, não respeitando tal regra o ato realizado pelo Executivo será eivado de ilegalidade e inconstitucionalidade, de modo que o projeto como um todo e, principalmente o seu artigo 3º, configura ofensa ao Princípio da Legalidade Orçamentária.

Ademais, o conteúdo do Projeto de Lei sob exame, no tocante ao cumprimento da sua cláusula de vigência, gera gastos e não traz a indicação dos recursos disponíveis que irão suprir as despesas que o Município terá para colocá-lo em prática, contrariando, deste modo, o artigo 90, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Engenheiro Coelho, que assim dispõe:

Art. 90 – É vedado:

I – início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

Vale lembrar que a violação da Lei Orgânica, por lei ordinária municipal, revela ilegalidade, diante da hierarquia legislativa das normas.

É certo que, quando a norma infraconstitucional não se ajusta a princípio ou preceito constitucional, ela não pode emergir na ordem jurídica maculada deste defeito, sendo a alternativa indicada, neste momento, o veto emanado do Poder Executivo.

Ainda nesse sentido podemos citar os artigos 25, 144 e 176, inciso I, todos da constituição do Estado de São Paulo, senão vejamos:

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.

(...)

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

(...)

Artigo 176 - São vedados:

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;

Por fim, devemos observar que o projeto trás em seu nojo, mais precisamente no art. 7º, a obrigatoriedade de ligação de água ao Poder Público, mas, sem precisar a cobrança ou recebimento pelo gasto da mesma. Outrossim, cria-se uma despesa sem estudo de impacto financeiro ao SAECC – Serviço de Água e Esgoto de Engenheiro Coelho.

É certo que tal despesa fere o artigo 15 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), senão vejamos:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

No mesmo sentido o artigo 14 da referida Lei:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Rua Domingos Franco de Oliveira, nº 1.645 - Parque das Indústrias
PABX (19) 3857 8000 - Engenheiro Coelho - SP - CEP 13165-000



Prefeitura do Município de Engenheiro Coelho
Estado de São Paulo - Brasil

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

IV - CONCLUSÃO

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, aliada à violação aos Princípios da Separação dos Poderes e da Legalidade Orçamentária e da Lei Complementar nº 101/2000, venho através deste **OPINAR** pelo **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei n.º 18/2021 – Autógrafo nº 52/2021.

Encaminhe-se ao Gabinete para conhecimento e providencias.

Atenciosamente,

AMARO FRANCO NETO
Procurador OAB/SP 267.987