



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

Engenheiro Coelho, 23 de junho de 2022.

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 39/2022, AUTÓGRAFO Nº 56/2022.

Senhor Presidente;

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do artigo 37, III, da Lei Orgânica Municipal de Engenheiro Coelho decidiram vetar totalmente o Projeto de Lei nº 39/2022, que “INSTITUI NO MUNICÍPIO DE ENGENHEIRO COELHO A CORRIDA E CAMINHADA DO BEM”, aprovado por essa nobre Câmara, pelos seguintes motivos.

RAZÕES DO VETO:

De autoria do I. Vereador IZABEL SOARES MENDES, a propositura em questão “INSTITUI NO MUNICÍPIO DE ENGENHEIRO COELHO A CORRIDA E CAMINHADA DO BEM”.

A propositura pretende instituir um evento no calendário oficial do Município, no qual se realizarão atividades esportivas e que a execução do evento correrá por conta de dotações orçamentárias próprias ou suplementar.

Ocorre que, ao impor ao Poder Público Municipal a responsabilidade da realização de tal evento através de apoio logístico, conforme dispõe o artigo 6º, recepcionado o referido evento justamente como de interesse público municipal, há invasão de competência do legislador municipal nas atribuições do Poder Executivo.

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

Nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, e do artigo 18, inciso I, da Lei Orgânica do Município, cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e, especialmente, legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, se necessário.

DECIDO com base no artigo 37, III, da Lei Orgânica Municipal, 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.



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

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, inobservado 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.

É evidente que o evento realmente atende ao interesse público, contudo, é indiscutível que a previsão de apoio logístico ao evento por parte do Município de Engenheiro Coelho corresponde a afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes (art. 2º da CF e art. 5º da CE), ocorrendo usurpação da competência do Executivo pelo Legislativo, na medida em que compete privativamente ao Poder Executivo planejar e implantar políticas públicas inclusive na área de esportes.

Nesse sentido, por seu turno, reproduzindo por simetria a sistemática da Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município preceitua que compete privativamente a Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de leis 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:

(...)



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

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: “Defeitos formais, tais como **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:

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 do Chefe do Poder Executivo Municipal.

As normas que tratam de reserva de iniciativa, longe de normas de direito estrito, ou de exceção, refletem com sutileza as nuances e a evolução do princípio da separação de poderes. As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo tem como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que seve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.

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.**

Demais, a Municipalidade no evento em comemoração ao aniversário da cidade, realizou diversas atividades incluindo a Corrida e Caminhada do Bem em parceria com diversas entidades Municipais.



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

Ante o exposto, sugerimos o veto ao inteiro teor do projeto de lei, por violar o disposto no artigo 61, §1º, II da Constituição Federal, em diversos dos seus dispositivos.

É certo que, ao cometer encargos ao Município, a propositura invade esfera de competência privativa do Poder Executivo Municipal, por dispor de sobre atribuições de órgãos da administração, ferindo dessa forma o princípio da harmonia e independência dos Poderes e configurando vício de iniciativa.

Em tema concernente à organização, funcionamento e atribuições de órgãos que integram a Administração Pública, a implementação da providência está reservada aos Chefes do Poder Executivo, a quem pertence, com exclusividade, a iniciativa da lei, quando necessária.

Nesse sentido, embora o projeto de Lei tenha sido aprovado em plenário, viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e no artigo 5º, “caput”, §1º e §2º da Constituição do Estado, bem como a Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 1º.

Constituição Federal

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

Constituição Estadual

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

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Lei Orgânica do Município

Art. 1º - O Município de Engenheiro Coelho é uma unidade da República Federativa do Brasil e do Estado de São Paulo, com personalidade jurídica de direito público interno e autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição Federal, Constituição Estadual e por esta Lei Orgânica.

Nesse sentido, por seu turno, reproduzindo por simetria a sistemática da Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município preceitua que compete privativamente a Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de leis 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:



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

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 técnico legislativa. Esta é a lição do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes: “Defeitos formais, tais como **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:

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 do Chefe do Poder Executivo Municipal.



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

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 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**



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

colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em 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

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.

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.

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.



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

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-organização por Lei Orgânica atendida os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...)

Artigo 176 - São vedados:

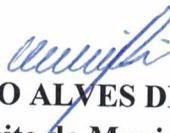
I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;

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, venho através deste **DECIDIR** pelo **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei n.º 10/2019.

Encaminhe-se ao Gabinete para conhecimento e providencias.

Atenciosamente,


ZEEDIVALDO ALVES DE MIRANDA
Prefeito do Município