



MUNICÍPIO DE PITANGA

CNPJ 76.172.907/0001-08

CENTRO ADMINISTRATIVO 28 DE JANEIRO, 171 - FONE (42) 3646-1122 - FAX 3646-1172
CAIXA POSTAL 11 - CEP 85.200-000 - P I T A N G A - PARANÁ



RAZÕES DE VETO

Autografo de Lei nº 44/2020.

Câmara Municipal de Pitanga	
Departamento de Administração	
Protocolo Nº	535 / 2020
Data	16 / 09 / 2020
às	16 horas 11 minutos.
	
Servidor	

Senhor Presidente,

Nos termos Ofício supramencionado, V. Excia., encaminhou à esta Prefeitura Municipal o Autografo de Lei 44/2020, de iniciativa e aprovado por esta Ilustre Casa de Leis, que “*Dispõe sobre a publicação, no portal de transparência do Município, dos nomes dos empregados das empresas prestadoras de serviços terceirizados que atuam junto à administração direta e indireta no Município de Pitanga*”.

Não obstante os elevados desígnios do legislador autor da matéria, entende este Executivo compelido a opor tanto sob seu aspecto político quanto jurídico o presente VETO TOTAL ao autógrafo em epígrafe, substanciado em razões de interesse público e de incompatibilidade com o ordenamento, qual precisa ser protegido frente a norma ora em voga, senão vejamos.

Por intermédio da lei em questão, a Câmara cria obrigações para a Administração. Embora elogiável a preocupação do Legislativo local com a transparência em relação a prestação dos serviços prestados, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma diz respeito a atos inerentes à função executiva.

Nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição brasileira do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), preconizado por Montesquieu, e que visa a



MUNICÍPIO DE PITANGA

CNPJ 76.172.907/0001-08

CENTRO ADMINISTRATIVO 28 DE JANEIRO, 171 - FONE (42) 3646-1122 - FAX 3646-1172
CAIXA POSTAL 11 - CEP 85.200-000 - P I T A N G A - PARANÁ



impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção, gestão e divulgação de dados oriundos de seus contratos.

Com efeito, a forma de prestação de serviços públicos, aqui enquadrado o serviço de publicidade e transparência, é matéria de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência da Administração.

Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para criação de políticas públicas e funcionamento de serviços municipais é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹ “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante”.

Por esse motivo, a Lei Orgânica, em seus Art. 9º, III, e Art. 37, II, conferiu ao Prefeito a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, conseqüentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente. Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos vereadores, não podendo estes escolher se cumprem ou não o ordenamento ao seu bel prazer, tal como tem decidido o Supremo Tribunal Federal:

“O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482”²

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à

¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. Edição atualizada. [S.l.: s.n.], 2012.

² ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684



MUNICÍPIO DE PITANGA

CNPJ 76.172.907/0001-08

CENTRO ADMINISTRATIVO 28 DE JANEIRO, 171 - FONE (42) 3646-1122 - FAX 3646-1172
CAIXA POSTAL 11 - CEP 85.200-000 - P I T A N G A - PARANÁ



organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.

Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se “a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça”.³

Um ato inconstitucional é nulo de pleno direito. Não pode ser convalidado. Não se aplica mais a súmula nº 5 do STF que prescrevia que a sanção do projeto supriria a falta de iniciativa do poder executivo. Conforme o professor Uadi Lammêgo Bulos, “admitir qualquer convalidação é fomentar o cancro da inconstitucionalidade, atribuindo uma regularidade que o vício original não possui, quando todos sabem que a sanção presidencial não tem a virtude de fazer isso”.

O STF é assente, hoje, que a sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa, pois não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade⁴.

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria.

Essa teoria dos poderes implícitos - implied powers - surgiu no voto de Marshall, proferido no leading case *McCulloch versus Maryland*, de 1819, afirmando que, quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios

³ MEIRELLES, Hely Lopes; **Direito Municipal Brasileiro**; Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2008.

⁴ STF, ADI 2867, Rel. Celso de Mello



MUNICÍPIO DE PITANGA

CNPJ 76.172.907/0001-08

CENTRO ADMINISTRATIVO 28 DE JANEIRO, 171 - FONE (42) 3646-1122 - FAX 3646-1172
CAIXA POSTAL 11 - CEP 85.200-000 - P I T A N G A - PARANÁ



necessários de execução. Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício.

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade de criar o programa em questão e fixar as regras para sua operacionalização. Fazendo-o, ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes, com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente.

Em casos semelhantes, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:

“Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito”⁵

Nota-se, por fim, que a lei gera aumento de despesa sem indicação da fonte e, destarte, colide frontalmente com o que prescreve o ordenamento jurídico, sob esse aspecto, É de se notar que a instituição da obrigação de levantamento e publicação atualizada em página de transparência do Município impõe necessariamente a reorganização administrativa com a designação de servidor específico para estas funções, bem como, pode eventualmente apresentar a necessidade de estruturação em TI para cumprimento daquela obrigação.

Sem esquecer que tal previsão não está coberta pela lei orçamentária, o que se incompatibiliza com referidas regras constitucionais. O Judiciário, aliás, tem declarado a inconstitucionalidade de leis municipais que infringem esses comandos:

Lei municipal que, demais impõe indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos (ce, art 25). Comprometendo a atuação

⁵ Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate



MUNICÍPIO DE PITANGA

CNPJ 76.172.907/0001-08

CENTRO ADMINISTRATIVO 28 DE JANEIRO, 171 - FONE (42) 3646-1122 - FAX 3646-1172
CAIXA POSTAL 11 - CEP 85.200-000 - P I T A N G A - PARANÁ



do executivo na execução do orçamento - artigo 176, inciso i, da referida constituição, que veda o início de programas. Projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual.⁶

Nem se alegue que, tratando-se de lei autorizativa, vez que não o é, como se vislumbra do comando "DEVERÃO" no Art.1º, caso o fosse, nem mesmo assim vício estaria superado. Deve-se atentar para o fato de que o Executivo não necessita de autorização para administrar e, no caso em análise, não a solicitou. Sérgio Resende de Barros⁷, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina:

"... insistente na pratica legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...' O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente"

Bem por isso, não passou despercebido ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que *"a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional"*.⁸ É incontestável que a jurisprudência vem afirmando a

⁶ ADIn 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007

⁷ BARROS, Sergio Resende de; **Leis Autorizativas**; Revista da Instituição Toledo de Ensino; agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262

⁸ ADIN nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00



MUNICÍPIO DE PITANGA

CNPJ 76.172.907/0001-08

CENTRO ADMINISTRATIVO 28 DE JANEIRO, 171 - FONE (42) 3646-1122 - FAX 3646-1172
CAIXA POSTAL 11 - CEP 85.200-000 - P I T A N G A - PARANÁ



inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que as tais “autorizações” são eufemismos de “determinações”, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo.

Veja-se *a ratio* do cancelamento da Súmula nº 5, do Supremo Tribunal Federal:

LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.⁹

Ante o exposto, e considerando ter o autógrafo violação de constitucionalidade por cumulativamente criar despesas sem a devida previsão orçamentária, bem como, por determinar a reorganização administrativa com a distribuição de tarefas, entendo por insuperável o vício e medida que se impõe seja o veto.

Pertinente lembrar que tal entendimento também é acompanhado pelo Ministério Público, senão vejamos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei n. 953, de 28 de janeiro de 2011, que institui o “Programa de Visitas em Domicílio, dispondo sobre a prevenção de doenças e a vacinação dos mesmos” no Município de Bertioga. Lei de iniciativa parlamentar. Matéria tipicamente administrativa. Invasão da esfera da gestão administrativa reservada ao Poder Executivo. Caracterizada a usurpação de atribuições do Prefeito pela Câmara, com repercussão direta na independência e harmonia entre os Poderes (Constituição Estadual, art. 5.º). Violação dos arts. 5º; 24, § 2º, 2; 25; 47, II, XIV; 144 e 176, I da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes do TJ/SP.¹⁰

⁹ VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal

¹⁰ Processo nº 0088290-40.2013.8.26.0000; Parecer em Ação Direta de Inconstitucionalidade; Requerente: Prefeito do Município de Bertioga; Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Bertioga; Disponível em <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADI_N-00882904020138260000_17-06-13.doc.htm> acessado em 15.09.2020 às 10hr19min.



MUNICÍPIO DE PITANGA

CNPJ 76.172.907/0001-08

CENTRO ADMINISTRATIVO 28 DE JANEIRO, 171 - FONE (42) 3646-1122 - FAX 3646-1172
CAIXA POSTAL 11 - CEP 85.200-000 - P I T A N G A - PARANÁ



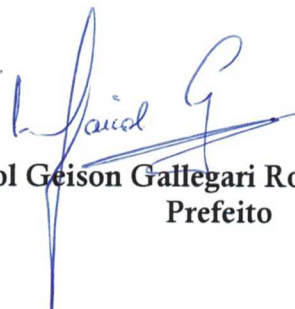
Aproveitando do presente, consigno na presente peça meus votos de preocupação com o ilustre auto do projeto, que por reiteradas vezes se arvora em equívocos legais, usurpando a função deste Poder, registre-se o descaso e a descumprimento do autor quanto ao cumprimento da Constituição e das Leis deste País, negligenciando o juramento que fez outrora em sua posse¹¹.

Em verdade nos preocupa um membro do legislativo que não se atenta aos limites que a lei lhe impõe, atuando com descaso e arbitrariedade em suas funções. Contudo, se o autor não se preocupa com o cumprimento da Constituição e das Leis, este Executivo lembra-se do compromisso que fez com a sociedade e que não pode ser cúmplice de condutas inconstitucionais, devendo atuar vetando o presente projeto de lei por afronta direta a constituição conforme já narrado.

Nessas condições, assentadas concomitantemente as razões de DE INCONSTITUCIONALIDADE que me conduzem a vetar integralmente o presente projeto aprovado, nos termos do Art. 39, §1º, da Lei Orgânica Municipal, devolvo o assunto ao reexame a esta Colenda Casa de Leis.

Aproveitando a oportunidade, renovo a Vossa Excelência meus votos de elevado apreço e consideração.

Atenciosamente,


Maicol Geison Gallegari Rodrigues Barbosa
Prefeito

¹¹ PROMETO DEFENDER, CUMPRIR E FAZER CUMPRIR A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, AS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL, AS LEIS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS, E EXERCER MEU CARGO SOB A INSPIRAÇÃO DO PATRIOTISMO, DA LEALDADE E DA HONRA