



## **PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**

**Protocolo nº 5201/2022 (Câmara Sem Papel)**

**Veto nº 12/2022 (Câmara Sem Papel)**

**Matéria Principal:** Projeto de Lei Ordinária nº 18/2022, vinculado ao  
Processo nº 1070/2022, de autoria do Vereador Tarcisio Silva

**VETO AO PLO QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A ADQUIRIR E DOAR ARMAÇÕES DE ÓCULOS DE GRAU A PESSOAS CARENTES E DE BAIXA RENDA. VETO JURÍDICO POR INCONSTITUCIONALIDADE. MANUTENÇÃO DO VETO. MATÉRIA TÍPICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO. VÍCIO INSANÁVEL DE INICIATIVA QUE NÃO SE DESFAZ PELA NATUREZA AUTORIZATIVA DA PROPOSIÇÃO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSIDERAÇÕES.**

### **I – RELATÓRIO**

Cuida-se de Mensagem Governamental comunicando a aposição do veto total à iniciativa parlamentar que autoriza o Poder Executivo Municipal a adquirir e doar armações de óculos de grau a pessoas carentes e de baixa renda.

O Exmo. Sr. Prefeito - usando da faculdade que lhe confere o §1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, §2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, §1º, da Lei Orgânica do Município de Linhares - vetou totalmente a referida proposição (Autógrafo nº 40/2022), sob o fundamento de vício de inconstitucionalidade.





Argumentou que a proposição invadiu competência privativa do Alcaide, ao regular matéria eminentemente administrativa, uma vez que cria diversas obrigações/atribuições a serem cumpridas pelo Poder Executivo local.

Aduziu, ainda, que o projeto cria despesas sem indicação da fonte de custeio, em afronta ao princípio da separação dos poderes, assim como inexistente no orçamento municipal previsão para a despesa que o programa criou através da lei aprovada.

Por força do veto do Chefe do Poder Executivo e em cumprimento ao Regimento Interno desta Casa (art. 198, *caput*), a matéria foi encaminhada ao exame desta Comissão (CCJ), competindo-nos nesta oportunidade analisar a matéria vetada quanto aos aspectos constitucional, legal e jurídico.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

De largada, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente veto cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante.

Quanto ao aspecto formal, verifica-se que houve obediência ao prazo previsto no art. 34, §1º, da Lei Orgânica Municipal, bem como atendidos os requisitos previstos no parágrafo 2º do referido dispositivo, eis que o veto governamental abrangeu texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Constatada a *constitucionalidade formal* da Mensagem de Veto em apreço, impõe-se o exame intrínseco dos motivos que lhe servem de fundamentação.





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Nesse sentido, verifica-se que a matéria foi vetada pelo Sr. Prefeito por entender que a proposição está eivada de inconstitucionalidade, pelos motivos supracitados.

Em primeiro lugar, deve ser analisado se o projeto vetado apresenta *vício de iniciativa*, isto é, violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo.

A Constituição Federal prevê um sistema de repartição de competências, sendo privativa do Poder Executivo as que estão expressamente definidas pelo §1º do art. 61, e, a nível local, no art. 31 da Lei Orgânica Municipal, de forma que algumas matérias possuem indicação de autoria que, por sua vez, tão somente aquele ente é autorizado a propor os respectivos projetos de lei.

Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de *interesse local*, conforme artigo 30, inciso I, da Lei Maior. Todavia, faz-se necessária a observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato. A propósito, HELY LOPES MEIRELLES adverte:

**"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim**





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. 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 da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante**" (*Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., p. 735).

De fato, a função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de serviços públicos - de forma genérica e abstrata - constituem atividades genuínas do Poder Legislativo Municipal.

Noutro giro, a prática dos atos concretos da administração é de competência exclusiva do Prefeito Municipal.

Portanto, se há repercussão na atribuição de órgãos sob a administração do Poder Executivo, o projeto de lei deve ser, em princípio, da sua iniciativa.

Como é cediço, a Câmara Municipal não tem a função de criar atribuições para os órgãos públicos ou determinar seu modo de execução, sob pena de se configurar imprópria ingerência na administração do Município, cuja competência é reservada ao chefe do Poder Executivo.





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

No que tange à criação de despesa pontual pelo Poder Legislativo, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao examinar o TEMA 917 (ARE 878.911), decidiu que *em casos de matérias privativas, somente não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.*

Vale dizer: em algumas hipóteses o Poder Legislativo pode criar programas dentro da competência concorrente, desde que não adentre na estrutura ou gestão dos órgãos da Administração Pública, ou seja, aqueles devem estar dentro das atribuições ordinárias destes.

No entanto, esse não é o caso em testilha, na medida em que a proposição adentra na organização administrativa reservada ao Poder Executivo local.

Com efeito, ao editar a proposição, o autor da matéria criou obrigação à Administração - ainda que indiretamente - de forma a usurpar funções que não lhe competem, uma vez que tal matéria diz respeito à criação de programa governamental.

Extrapolou, assim, as fronteiras reservadas aos nobres edis, maiormente por abranger atos de organização interna da gestão municipal, violando a *cláusula de reserva de administração.*

Segundo a Constituição Federal (artigo 2º), os Poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos entre si.





# Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Disso decorre que o Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo autorizar o Alcaide a desempenhar atribuição já assegurada pela própria ordem constitucional, caracterizando a norma local interferência indevida na autonomia administrativa.

**Em sendo assim, a proposição em tela, ao invadir competências típicas do Poder Executivo, viola frontalmente o princípio da separação e harmonia entre os poderes.**

Referido princípio é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos Poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), em controle recíproco, visando à manutenção do equilíbrio tripartite.

Exatamente assim se posiciona a jurisprudência pátria:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.456/2018, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, A QUAL DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO GRATUITO DE ÓCULOS. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NO QUE CONCERNE AO FUNCIONAMENTO E À ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. COMPETE AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DELIBERAR SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POR CONFIGURAR ATO TÍPICO DE GESTÃO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.** (TJRJ, Tribunal Pleno, ADI 0015287-71.2018.8.19.0000, julgada em 25/06/2018)







Quadra registrar, em arremate, que **o fato da lei ser dotada de natureza autorizativa** (art. 1º do PLO) **não lhe escuda de eventual inconstitucionalidade**. Aliás, diga-se, o Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Segundo as lições de SERGIO RESENDE DE BARROS (*in Leis autorizativas*):

(...) a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (...) De mais a mais, a inconstitucionalidade aqui se traduz em verdadeiros disparates. Veja-se. O poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência. Assim, se a lei pudesse 'autorizar', também poderia 'não autorizar' o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade.

De fato, a lei que tem por objeto autorizar o Poder Executivo a agir em matérias de sua própria iniciativa privativa contém, na realidade, uma determinação velada, o que a torna inconstitucional por ofensa à *separação de poderes*.

Nesse sentido, a jurisprudência pátria vem afirmando, com frequência, a inconstitucionalidade das *leis autorizativas*, sobretudo pelo entendimento de que as 'autorizações' nelas contidas na verdade se traduzem em determinações, razão pela qual ofendem a *separação de poderes* e usurpam a competência material do Poder Executivo. Senão, vejamos:





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 9.014/2018, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, DE NATUREZA AUTORIZATIVA PARA REALIZAÇÃO DE PARCERIAS - INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2263898-42.2018.8.26.0000, Rel. Desembargador Renato Sartorelli, julgado em 20/03/2019).

Apesar da proposição inspirar-se em ótima intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, verifica-se que o conteúdo da matéria não tem caráter programático, mas sim determinante de atuação administrativa que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Alcaide, esbarrando, assim, na inconstitucionalidade apontada.

### III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES - por maioria de votos - opina pela **MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL** aposto pelo Exmo. Sr. Prefeito ao Autógrafo n° 40/2022, referente ao PLO n° 18/2022, por estar eivado de inconstitucionalidade.

Plenário "Joaquim Calmon", em 23.08.2022.

**JADIR RIGOTTI JUNIOR**  
Relator

De acordo:

**WELLINGTON VICENTINI**  
Presidente

Página 8 de 8



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 310030003400330035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310030003400330035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Juninho Buguiu** em **23/08/2022 12:07**

Checksum: **D2E8A0D544CBD7D21AE25972B38EF4559E8DE6C5FBE94596853AA9E3861933C8**

Assinado eletronicamente por **Vicentini** em **23/08/2022 16:26**

Checksum: **40FAEAAA7994CB6E65E4629D9E1F0D3BBD39A4CD56BFA828EBC9ECEF79B4EF15**

