



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

Protocolo nº 6631/2022 (Câmara Sem Papel)

Veto nº 17/2022 (Câmara Sem Papel)

Matéria Principal: Projeto de Lei Ordinária nº 19/2022, vinculado ao Processo nº 1071/2022, de autoria do Vereador Tarcisio Silva

VETO AO PLO QUE DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE MORADIA DE BAIXA RENDA E AUTORIZA A DOAÇÃO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO. VETO JURÍDICO POR INCONSTITUCIONALIDADE. MANUTENÇÃO DO VETO. MATÉRIA TÍPICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO. 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 cria o Programa de Moradia de Baixa Renda no Município de Linhares, tendo por finalidade a doação de cestas de materiais de construção às famílias de baixa renda, para construção, reforma ou ampliação de suas unidades habitacionais.

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 051/2022), 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.

É o que importa relatar.

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.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Constatada a *constitucionalidade formal* da Mensagem de Veto em apreço, impõe-se o exame intrínseco dos motivos que lhe servem de fundamentação.

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





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

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 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.

Como se sabe, matérias ligadas à *organização administrativa* são de iniciativa reservada ao Poder Executivo, conforme art. 61, §1º, II, alínea "b", da CF, aplicável aos Estados e Municípios por força do *princípio da simetria*. Nessa senda, verifica-se a *inconstitucionalidade formal* do presente PLO, por *vício de iniciativa*.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Destarte, ao editar a matéria, o autor do projeto ingressou indevidamente na gestão municipal, porquanto a direção da administração municipal compreende a instituição de políticas e ações governamentais concretas, destinadas à gestão de situações específicas do Município, inclusive aquelas envolvendo programas de natureza assistencial.

É o caso da presente proposição, que tem por finalidade a doação de cestas de materiais de construção às famílias de baixa renda, até o valor de R\$5.000,00 (art. 1º c/c art. 6º, parágrafo único, do PLO).

Nesse sentido, a proposição imiscuiu-se em matéria tipicamente administrativa, de competência do Executivo, estando no círculo da reserva da Administração, extrapolando, assim, as fronteiras reservadas aos nobres edis, maiormente por abranger matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes à intervenção do Poder Legislativo.

Em que pese os notáveis propósitos e a relevância do PLO em análise - fruto de elogiável percepção do nobre edil - verifica-se que a temática esbarra em vício insanável de iniciativa, impedindo o diagnóstico de constitucionalidade necessário ao bom andamento do processo legislativo.

Nessa ordem de ideias, **compete ao Chefe do Executivo, na qualidade de responsável pela Administração, avaliar a conveniência e oportunidade de se instituir um programa social destinado a beneficiar famílias de baixa renda, a fim de que construam, reformem ou ampliem suas unidades habitacionais.**





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

A bem da verdade, a deliberação acerca da instituição de uma medida tipicamente administrativa deve ficar a cargo do Chefe do Poder Executivo, não cabendo ao Legislativo imiscuir-se na questão, já que se trata de matéria representativa de atos de gestão.

Exatamente assim se posiciona a jurisprudência pátria:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL EM FACE DA LEI Nº 6.766/2020, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, DEFLAGRADA POR INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE INSTITUI O PROGRAMA DE DOAÇÃO DE RAÇÃO AOS ANIMAIS EM VIRTUDE DA PANDEMIA OCASIONADA PELA COVID-19. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, PARA A INICIATIVA DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. CONFIGURAÇÃO DE VÍCIO DE NATUREZA MATERIAL DECORRENTE DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES. LEGISLAÇÃO EM EXAME QUE CRIA VERDADEIRO BENEFÍCIO DE NATUREZA ASSISTENCIAL, PREVENDO A DOAÇÃO DE RAÇÃO DE ANIMAIS PARA PROTETORES INDEPENDENTES, ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E TUTORES DE ANIMAIS QUE SEJAM RECONHECIDOS COMO INDIVÍDUOS DE BAIXA RENDA E BENEFICIADOS EM PROGRAMAS SOCIAIS. OCORRÊNCIA DE VÍCIOS INSANÁVEIS DE ORDEM FORMAL E MATERIAL. (TJRJ, ADI 0057274-82.2021.8.19.0000, julgada em 07/02/2022)

Ademais, **verifica-se que o PLO estabeleceu um conjunto de novas obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo, notadamente dirigidas à Secretaria de Assistência Social, como pode se observar da leitura dos artigos 3º, 4º e 5º.**





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Tais previsões violam tanto a *reserva de iniciativa* legislativa para conferência de atribuições a órgãos do Poder Executivo, quanto a *reserva da Administração* para a prática de *atos de direção superior*, de administração e de sua organização e funcionamento (art. 17 da Constituição Capixaba e art. 31, parágrafo único, IV, da Lei Orgânica Municipal).

Sendo evidente que a proposição se imiscuiu em matéria concernente à estrutura e atribuições de organismo inserido na Administração Pública do Município, **revela-se incabível a aplicação da TESE N° 917, firmada pela CORTE SUPREMA.**

Por tais razões, os Tribunais Superiores têm consolidado o seguinte entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A CRIAÇÃO DE DEPÓSITO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO PARA DOAR ÀS PESSOAS DE BAIXA RENDA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. **A Lei de iniciativa da Casa Legislativa, n° 3.608/2014, do município de lagoa Santa, que determina a criação de um depósito de sobras de materiais de construção para doação às pessoas de baixa renda e entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, implica em invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, razão pela qual deve ser declarada a sua inconstitucionalidade.** (TJMG, ADI 1000014079482-7/000, Órgão Especial, julgada em 08/03/2016)

Por fim, quadra registrar que **o fato de a lei ser dotada de natureza autorizativa não lhe escuda de eventual inconstitucionalidade** (art. 6º, *caput*, do PLO).





Aliás, diga-se, o Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência.

Portanto, conclui-se que o projeto em tela está eivado de inconstitucionalidade, pois invade competências típicas do Poder Executivo, violando 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.

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 nº 051/2022, referente ao PLO nº 19/2022, por estar eivado de inconstitucionalidade.

Plenário "Joaquim Calmon", em 18.10.2022.

JADIR RIGOTTI JUNIOR
Relator

De acordo:

WELLINGTON VICENTINI
Presidente



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 310032003800340032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Juninho Buguiu** em **18/10/2022 12:35**

Checksum: **19C5AD639A534E37396D3BAEFCDD4E7CB2B06B0DF658572783374A50CE728940**

Assinado eletronicamente por **Vicentini** em **19/10/2022 09:15**

Checksum: **3604F0EFFEB97AB4845D91F95D844EE9E08403020D52034763E1379B0D2487DA**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 310032003800340032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

