



PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo
CNPJ. 45.128.816/0001-33



GOVERNO MUNICIPAL 2017-2020
TABAPUÃ
Quem ama, cuida!

RAZÕES DE VETO

PROJETO DE LEI N°. 003/2020, DE 29/01/2020 - VEREADORES
TARCISO DO VALLE PEREIRA E LUIZ ROBERTO VERZA.

AUTÓGRAFO DE LEI N°. 020, DE 17 DE MARÇO DE 2020.

APROVADO

Em: 18/05/2020

Sessão Ordinária

José do Valle Pereira

Presidente da Câmara

Senhor Presidente,

Reporto-me ao Projeto de Lei n°. 003/2.020, convertido no Autógrafo de Lei n°. 020, de 17 de março de 2020, que **"Dispõe sobre a implantação do sistema de assistência técnica gratuita para construção em áreas urbanas e rurais"**.

A proposição em apreço realmente é de grande valia para os munícipes de baixa renda, especialmente se viabilizado o auxílio financeiro da União e, principalmente, a adesão de profissionais das áreas de engenharia e arquitetura, que possam realizar o referido projeto.

Contudo, infelizmente, há flagrante vício de iniciativa, que tornam a referida lei inconstitucional, impedindo assim sua sanção.

Verifica-se que a Lei Municipal impugnada instituiu um serviço público, impondo, desta feita, atribuições a órgãos do Poder Executivo.

Desta feita, o ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio da separação de poderes, previsto nos arts. 5 e 47, II e XIV, da Constituição do Estado, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da Carta Paulista, os quais dispõem o seguinte:





PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo
CNPJ. 45.128.816/0001-33



GOVERNO MUNICIPAL 2017-2020
TABAPUÃ
Quem ama, cuida!

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

Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Art. 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."

Com efeito, na esteira dos mandamentos mencionados, cabe exclusivamente ao Poder Executivo a criação ou instituição de programas em benefício da população e serviços nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei criando ou "autorizando o Poder Executivo a criar" novo programa de governo, disciplinando-o total ou parcialmente, como ocorre, no caso em exame, em função da criação de sistema de assistência técnica gratuita para construção em áreas urbanas e rurais, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

Observa-se que a lei em análise não somente criou o citado serviço, mas impôs obrigações ao Poder Executivo, tais como a disponibilização de profissionais para atendimento à população, necessária para a prestação da assistência técnica pretendida, o que não se vislumbra possível neste momento, de sorte que caberá ao Poder





PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo
CNPJ. 45.128.816/0001-33



GOVERNO MUNICIPAL 2017-2020
TABAPUÃ
Quem ama, cuida!

Executivo, mediante convênios firmados com a União e entidades (públicas e particulares), a obtenção de estrutura e física para a execução do referido serviço.

Com efeito, a criação de programas com previsão de novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo.

Cabe essencialmente à Administração Pública deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de programas em benefício da população. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (art. 5º, art. 47, II e XIV, e art. 144).

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.

De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

O diploma impugnado, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, no caso em análise, representados pela criação de serviço público destinado à regularização de imóveis de pequeno porte, cujos proprietários sejam pessoas carentes. A atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes.

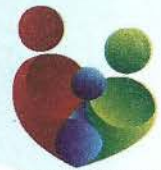
Q





PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo
CNPJ. 45.128.816/0001-33



GOVERNO MUNICIPAL 2017-2020
TABAPUÃ
Quem ama, cuida!

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que *"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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".* Sintetiza, ademais, que *"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"* (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

É ponto pacífico que *"as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros"* (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

Como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes (art. 5º, Constituição Estadual), a Constituição do Estado de São Paulo prevê no art. 47 (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144) competência privativa do chefe do Poder Executivo.

O dispositivo consagra a atribuição de governo do chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

a





PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo
CNPJ. 45.128.816/0001-33



A alínea a do inciso XIX desse art. 47, fornece ao chefe do Poder Executivo a prerrogativa de dispor mediante decreto sobre "organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos", em preceito semelhante ao art. 84, VI, a, da Constituição Federal. Por sua vez, os incisos II e XIV estabelecem competir-lhe o exercício da direção superior da administração e a prática dos demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo.

A inconstitucionalidade transparece exatamente pelo divórcio da iniciativa parlamentar da lei local com esses preceitos da Constituição Estadual, pois, ao instituir programa ou serviço administrativo, de um lado, a lei viola o art. 47, II, XIV e XIX, a, no estabelecimento de regras que respeitam a direção da administração e a organização e o funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o art. 24, § 2º, 2, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo.

É neste sentido, a firme jurisprudência acerca do tema:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1º, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.

I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI.

II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.





PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo
CNPJ. 45.128.816/0001-33



III. - Precedentes do STF.

IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

(...).

"É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (STF, ADI 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02).

"Ação direta de inconstitucionalidade - Ajuizamento pelo Prefeito de São José do Rio Preto - Lei Municipal nº10.241/08 cria o serviço de fisioterapia e terapia ocupacional nas unidades básicas de saúde e determina que as despesas decorrentes 'correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário' - Matéria afeta à administração pública, cuja gestão é de competência do Prefeito - Vício de iniciativa configurado - Criação, ademais, de despesas sem a devida previsão de recursos - Inadmissibilidade - Violação dos artigos 5º e 25, ambos da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade da lei configurada - Ação procedente" (ADI 172.331-0/1-00, Órgão Especial, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, v.u., 22-04-2009).

Além disso, invade a denominada reserva de Administração, como já decidido:





PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo
CNPJ. 45.128.816/0001-33



GOVERNO MUNICIPAL 2017-2020
TABAPUÃ
Quem ama, cuida!

"RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais" (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

De outro lado, e não menos importante, a lei contestada colide frontalmente com o art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, pois, embora alegue que os recursos para a execução do projeto emanarão da União, nos moldes do disposto na Lei Federal nº. 11.888/2008, não autoriza o Município a firmar convênio com o referido ente a fim de viabilizar tal pactuação, ou seja, não assegura, na prática, a fonte de recursos para a execução do serviço proposto.

Por fim, nem se alegue que, tratando-se de lei autorizativa, o vício estaria superado, à medida que a citada lei federal, per si, autoriza os gestores públicos municipais a prestarem o serviço assistencial citado.





PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo
CNPJ. 45.128.816/0001-33



GOVERNO MUNICIPAL 2017-2020
TABAPUÃ
Quem ama, cuida!

CONCLUSÃO

Em que pese a louvável iniciativa dos nobres vereadores do Município em promover a assistência técnica para construções a pessoas carentes como um serviço público, fato é que a lei apresentada não se encontra em condições de ser sancionada por contrariar os dispositivos anteriormente relacionados.

Todavia, dada a justeza da lei apresentada, sugere-se que, consolidado o veto total, seja oportunamente apresentada indicação para o mesmo objeto, para que o Executivo busque meios de implantar o serviço proposto.

Nesta oportunidade, aproveito o ensejo para reiterar a Vossa Excelência meu protesto de alta estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

Tabapuã - SP, 1º de Abri de 2020.


FELICIDADE PERES CAMPOS ARROYO
- Prefeita Municipal -

