



MENSAGEM Nº 037/2021

Santa Luzia, 14 de abril de 2021

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Dirijo-me a Vossa Excelência, com cordiais cumprimentos, para comunicar que, com base no § 1º do art. 53 e no inciso IV do art. 71 da Lei Orgânica Municipal, decidi opor **VETO integral à Proposição de Lei nº 042/2021**, que “*Dispõe sobre a criação do Projeto Adote uma Placa, e dá outras providências*”, de autoria do Vereador Cristiano Matos.

Verificados os pressupostos essenciais para as razões que adiante se apresentam temos o conflito ensejador da oposição por motivação de inconstitucionalidade, nos termos e fundamentos apresentados a seguir.

Razões do Veto:

I - DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA APRESENTADA NA PROPOSIÇÃO E DAS COMPETÊNCIAS

Verifica-se que a pretensão do eminente legislador é instituir um programa denominado “Adote uma Placa” com o objetivo de identificar ruas e avenidas, garantir o bom estado das placas de identificação dos logradouros, dentre outros, conforme se depreende da leitura do art. 2º da proposta *sub examine*.

E, nesse sentido, embora o tema seja relevante, está claro que a regra de fixação de competência para a iniciativa de processo legislativo não foi observada, posto que compete ao Prefeito Municipal iniciar o presente Projeto de Lei, já que a **matéria em comento é uma medida administrativa típica de gestão reservada ao Executivo Municipal.**

II - DA INCONSTITUCIONALIDADE PELA INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A CONSEQUENTE





USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA

Isso porque, no momento em que se pretende instituir programa a ser seguido pelo Poder Executivo denominado “Adote uma Placa”, determinando a forma como poderão ser estabelecidas parcerias com empresas privadas, entidades sociais ou pessoas físicas interessadas em financiar a instalação e a manutenção das placas indicativas, em troca de publicidade, acaba-se por invadir as atribuições da Administração Municipal.

Nessa perspectiva, caso a norma seja sancionada, evidente que ficará a cargo do Poder Executivo apreciar as propostas das pessoas jurídicas ou físicas, selecioná-las e formalizar a concessão desse patrocínio, evidenciando, por conseguinte, a inconstitucionalidade da proposição, em razão da inobservância do princípio da separação dos Poderes.

O supracitado princípio encontra-se consagrado no art. 2º da Constituição Federal, de 1988, bem como no art. 6º da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, que dispõem, respectivamente, o seguinte:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (grifos acrescentados)

“Art. 6º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (grifos acrescentados)

Sendo assim, a proposta objeto desta Mensagem, trata-se de hipótese de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, **ainda que estabeleça apenas uma faculdade ao Prefeito Municipal**, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente, como ocorreu na espécie.

Nesse contexto, note-se que em situação parecida, já se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, declarando a inconstitucionalidade de uma Lei, que criava o programa “Adote uma Praça”.

Veja-se:





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.444, de 07 de março de 2018, do Município de Cedral. Iniciativa parlamentar. Criação do programa "Adote uma Praça". Ilegitimidade ativa. Superação mercê de aditamento trazido aos autos. Inépcia. Rejeição. Indicação expressa da regra constitucional violada. Previsão orçamentária. Ausência. Irrelevância. Regulamentação. Vícios de forma e conteúdo. Presença. Editó que dependia da provocação exclusiva do Alcaide. Disposição, outrossim, de assunto que está fora da alça de mira do Poder Legislativo. Inegável trespasse de divisas. Antecedentes do Colendo Órgão Especial. Ultraje ao princípio da separação entre os poderes. Decisão que se atém ao pedido inicial. Desrespeito aos artigos 5º, 47, II e XVIII, e 144 da Carta Maior Paulista. AÇÃO PROCEDENTE.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2063047-84.2018.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/09/2018; Data de Registro: 17/09/2018) (grifos acrescentados)

Portanto, resta evidente que a iniciativa do Legislativo, nesse caso, invadiu a esfera da gestão administrativa que cabe ao Poder Executivo, deixando de observar o princípio da independência entre os poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal, de 1988, e no art. 6º da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, maculando a Proposta de inconstitucionalidade em razão do vício de iniciativa, e ilegitimidade por impor, claramente, obrigações ao Poder Executivo Municipal.

Soma-se a isso o fato, conforme manifestação do Ministério Público de São Paulo¹, que ainda que a proposta contenha mera autorização e/ou permissão padecerá de inconstitucionalidade, tendo em vista que houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas no texto.

Sendo assim, a lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional. E, nesse sentido, já se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

¹ Parecer em Ação Direta de Inconstitucionalidade.MPSP. Link disponível para consulta em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres2015/TJ%20-%20202149876-73.2015.8.26.0000%20-%20MIRASSOL





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

“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. VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal. 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 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 (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007). (grifos acrescentados)

Destaca-se, no que diz respeito às competências dos Poderes, lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles², *in verbis*:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita tão-somente preceitos para sua organização e direção.

.....
.....

A interferência de um Poder em outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 16. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo : Malheiros, 2008, p.618.





medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

.....
.....
[...] *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.*” (grifos acrescentados).

Portanto, a Proposição nº 042/2021 imiscuiu-se na esfera privativa do Prefeito, até porque, na realidade, a organização e funcionamento da máquina administrativa, são atos exclusivos dele, o que restou inobservado na hipótese versada.

III - DA CARÊNCIA DE JURIDICIDADE

Ademais, quando consultada acerca da viabilidade da proposta, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação³, pasta a qual é afeta a matéria em análise, ressaltou a importância de se pormenorizar a forma como se dará a parceria entre o Poder Público e as pessoas jurídicas e/ou físicas, as quais pretendem financiar a instalação e a manutenção das placas indicativas.

Nessa perspectiva, ensina Luciano Henrique da Silva Oliveira⁴, que um aspecto muito importante a ser analisado quando da elaboração de uma norma jurídica é a probabilidade de que ela venha a ser observada pelos destinatários ou mesmo pelo próprio Estado.

Sendo assim, LEAL⁵ ensina que, ao redigir uma lei, é **preciso escolher com cuidado os meios adequados**, para que não sejam inócuos. Para isso, o citado autor

³ Comunicação Interna nº 497/2021

⁴ Luciano Henrique da Silva. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. 2014

⁵ LEAL, Victor Nunes. Técnica Legislativa. In: Problemas de Direito Público. Apud OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. 2014





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

recomenda a consulta à jurisprudência.

Nesse contexto, conforme já exposto em tópico anterior, a jurisprudência pátria é clara no sentido de que esse tipo de proposta invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo, portanto, inconstitucional.

Desse modo⁶, na análise de juridicidade das proposições, é preciso atenção quanto à questão da efetividade (ou eficácia social) da norma, pois de nada adianta produzir uma norma jurídica se ela, uma vez em vigor, não será aplicada na sociedade, seja pela excessiva resistência que ela gera, seja pela própria inviabilidade prática de seu cumprimento.

IV – DA CONCLUSÃO

Logo, apesar de não haver dúvidas quanto a benevolente intenção do legislador, a proposta mostra-se incompatível com as disposições constitucionais em âmbito federal e estadual, tendo em vista que o Poder Executivo não pode ser compelido em sua atuação com medidas legislativas que interfiram em sua órbita de atribuições administrativas, ainda que travestidas de mera autorização.

Sendo assim, a proposta se mostra inconstitucional por vício de iniciativa, em clara ofensa ao princípio constitucional da separação de poderes consagrado no art. 2º da Magna Carta e no art. 6º da Constituição Estadual, de 1989.

Portanto, são essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a opor **veto total à Proposição de lei nº 042/2021**, devolvendo-a, em obediência ao § 4º do art. 53 da Lei Orgânica Municipal, ao necessário reexame dessa Egrégia Casa Legislativa.

PREFEITO
Delegado Christiano Xavier
Mat. 34.771

CHRISTIANO AUGUSTO XAVIER FERREIRA
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA

Prefeitura Municipal de Santa Luzia
PUBLICADO EM: 14/04/2021
NOME: Rosa Angela de Souza
MATRÍCULA: MAT. 10884
<i>R. Souza</i>
SECTOR DE PROTOCOLO

⁶ LEAL, Victor Nunes. Técnica Legislativa. In: Problemas de Direito Público. Apud OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. 2014

