



PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo

CNPJ. 45.128.816/0001-33

RAZÕES DO VETO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 001 DE 29 DE MAIO DE 2024

AUTÓGRAFO DE LEI Nº 020 DE 19 DE JUNHO DE 2024

Senhor Presidente,



Reporto-me ao Projeto de Lei Complementar nº 001, de 29 de Maio de 2024, do legislativo municipal, convertido em Autógrafo de Lei nº 020, de 19 de Junho de 2024 que "**Autoriza o Poder Executivo a realizar o pagamento da atividade extensiva suplementar de trabalho aos integrantes da Guarda Civil Municipal de Tabapuã**", de autoria do Vereador Áquiles Luiz Paulella e subscrita pelos vereadores Lincoln José Franco, Vanderlei Franzoni, Bianca Cristina Carlos, Braz Brito Lisboa, Pedro Marcio Girotto e Fabiano Peres Gandolfo.

A proposição em apreço é formalmente inconstitucional por afrontar a Lei Orgânica Municipal em especial seu artigo 18, I, haja vista que a competência para propor projetos de lei que cause aumento de despesas é de competência privativa do chefe do executivo.

A inconstitucionalidade também se manifesta pela ofensa do art. 25 da Constituição Estadual, pois, a norma implica *de per si* aumento de despesa pública e está desassociada da indicação dos recursos disponíveis, próprios para atendimento dos novos encargos gerados.



PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo

CNPJ. 45.128.816/0001-33

O julgamento da ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 18.6.2004, assentou que padece de vício de inconstitucionalidade a norma que, **resultante de emenda parlamentar em projeto de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, implique aumento de despesa. Por força do princípio da simetria, a referida diretriz também deve ser observada pelas demais entidades federativas.**

Em suma: Não se admite a proposta de emenda que importe aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público (CF, art. 63 e incisos).

Assim, não se impede a emenda em casos de iniciativa reservada, **mas a emenda estará vedada se importar incremento de dispêndio.** (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva; 2011, p. 904)

Nesse contexto, leia-se a ementa do julgamento do Supremo Tribunal Federal;

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. **AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.** 1. Criação de gratificação Pró-labore de Êxito Fiscal. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, a e c e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de



PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo

CNPJ. 45.128.816/0001-33

despesa. **Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria.** Precedentes. 2. Ausência de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (grifei) Registre-se, portanto, que as normas locais em questão são inconstitucionais por violação aos arts. 2º; 61, § 1º, II, a; e 63, inciso I, da Carta Magna, haja vista tratar-se de dispositivos que, imiscuindo-se no regime jurídico dos servidores públicos estaduais, aumentaram a remuneração desses servidores, em desacordo com os parâmetros lançados pelo Chefe do Poder Executivo em seu projeto de lei.

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:

"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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo

CNPJ. 45.128.816/0001-33

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.”

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 que se autorizou o poder executivo a realizar pagamento da atividade extensiva suplementar de trabalho a GCM, 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 autorizou o pagamento da AES, mas impôs obrigações ao Poder Executivo, obrigações estas veladas na forma de autorização, mas que não deixam de criar obrigações ao executivo.

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 ordem administrativa, como no



PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo

CNPJ. 45.128.816/0001-33

presente caso. 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 da AES (**atividade extensiva suplementar**). A atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes.

Cumprе 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*



PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo

CNPJ. 45.128.816/0001-33

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.).

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo

CNPJ. 45.128.816/0001-33

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.

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).



PREFEITURA MUNICIPAL DE TABAPUÃ

Estado de São Paulo

CNPJ. 45.128.816/0001-33

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

"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, transgredir 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).

Portanto, diante de todos o exposto, resta fundamentada a inconstitucionalidade do referido projeto de lei, e o veto ora apresentado.

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

Atenciosamente,
SILVIO CESAR
SARTORELLO:15
786976890
SILVIO CÉSAR SARTORELLO

Assinado de forma digital
por SILVIO CESAR
SARTORELLO:15786976890
Dados: 2024.07.10 15:12:30
-03'00'

Prefeito

Ao Exmo. Sr. Pedro Marcio Giroto.

DD. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores

Tabapuã - SP.