



MUNICÍPIO DE ITAJAÍ

PROCURADORIA-GERAL

Procuradoria Legislativa



VETO Nº 2/2023 DE 13 DE JULHO DE 2023

REF. RAZÕES DE VETO AO PROJETO SUBSTITUTIVO Nº 8/2022 - PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 84/2022.

VETO Nº 02/2023

Itajaí, 05 de julho de 2023.

Ilmo. Sr.

Ver. MARCELO WERNER

Presidente da Câmara de Vereadores de Itajaí.

Nesta

REF. **RAZÕES DE VETO AO PROJETO SUBSTITUTIVO Nº 8/2022 - PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 84/2022**

Senhor Presidente,

O Projeto Substitutivo nº 8/2022 – Projeto de Lei Ordinária nº 84/2022, encaminhado por V. Exa. ao Poder Executivo através do Ofício nº 247/2023 e recebido pelo Gabinete do Prefeito em data de 28/06/2023, “ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 5246/2009, QUE OBRIGA O PODER EXECUTIVO A FAZER CONSTAR, EM TODAS AS LEIS, DECRETOS, PORTARIAS E ORDENS DE SERVIÇOS, O NOME DO VEREADOR AUTOR DO PROJETO DE LEI QUE LHES DEU ORIGEM”

Percebemos que o presente Projeto de Lei, abarca impossibilidade de sanção, pela aparente **inconstitucionalidade formal e material**, consubstanciada no vício de iniciativa, bem como no ferimento ao princípio da impessoalidade, sendo razão extreme de **VETO TOTAL**, pelas razões abaixo expostas.

Vício por Inconstitucionalidade Formal:

Do ponto de vista formal o Projeto Substitutivo nº 8/2022 – Projeto de Lei Ordinária nº 84/2022 violou o art. 61, § 1º, II, “e” c/c art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal, bem como o art. 50, § 2º, VI c/c art. 71, IV, “a”, da Constituição do Estado de Santa Catarina e, por fim, o art. 29, § 1º, II, “c” da Lei Orgânica do Município de Itajaí - LOMI, eis que a competência para disciplinar as atribuições e a própria estrutura da administração pública é do Poder Executivo.

Sendo assim, o Projeto de Lei em análise padece de vício eis que o Poder Legislativo não pode propor lei determinando providências ao Poder Executivo, sobretudo quando tal medida é afeta ao desenvolvimento das rotinas administrativas do ente, como a que se pretende alcançar com a proposta em tela, bem como porque, desse modo, há interferência direta na organização e no funcionamento da estrutura executiva.

Portanto, o Projeto de Lei em análise não pode prosperar porque confere atribuições a órgãos da administração pública municipal, in casu, em relação ao modo como se promoverá a edição de atos administrativos, que são providências de



MUNICÍPIO DE ITAJAÍ

PROCURADORIA-GERAL

Procuradoria Legislativa



responsabilidade do Poder Executivo, de sorte que o Projeto de Lei interferiria na organização, estruturação e atribuições de órgãos de outro Poder (art. 29, §1º, II, “c”, da LOMI).

Neste sentido pode-se citar a jurisprudência do Tribunal de Justiça Catarinense, in verbis:

Lei Municipal. Serviço público. Repercussão financeira. Iniciativa privativa do Poder Executivo.

O princípio constitucional da separação dos poderes deve ser respeitado quando da confecção de lei orgânica municipal. A separação dos poderes Legislativo e Executivo municipais deve ser congruente à estabelecida pela Carta Magna e pela Constituição Estadual.

Padece de inconstitucionalidade a lei proposta pelo Poder Legislativo que vem a interferir na gestão financeira ou na organização de serviço público, matérias estas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.[1] (Grifo não original)

Assim, tendo em conta a cogente obrigação que se pretende impor ao Poder Executivo com o Projeto de Lei em tela, cabe ainda dizer que, conforme vem decidindo o Supremo Tribunal Federal, quando determinada lei torna obrigatória ou, ao revés, determina a invalidação ou impede a edição de ato administrativo de competência do Poder Executivo ofende o Parlamento o postulado constitucional da reserva de administração, segundo o qual não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao princípio da separação de poderes, desconstituir, obrigar ou invalidar, mediante lei, atos ou práticas de caráter administrativo, emanados do Poder Executivo.

A respeito da reserva de administração, pronunciou-se o Tribunal Excelso:

[...]

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.[2]

É certo, assim, o vício formal da presente proposição, dado que seus comandos invadem a esfera de competência do Poder Executivo, vindo a desrespeitar o princípio constitucional da separação dos poderes. Portanto, afronta aos princípios da separação, independência e harmonia dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, no art. 32 da Constituição Barriga Verde e no art. 2º da Lei Orgânica do Município de Itajaí.

Não é possível, como visto, o Poder Legislativo Municipal em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal (art. 29, § 1º, II, “c”, da LOMI) traçar requisitos que devem ser observados por órgãos ou entidades vinculadas ao Poder Executivo, disciplinando, em verdade, sobre organização e funcionamento da administração municipal, em afronta aos princípios de separação, independência e harmonia dos poderes (afronta direta ao art. 2º da Constituição da República).



MUNICÍPIO DE ITAJAÍ

PROCURADORIA-GERAL

Procuradoria Legislativa



Nas palavras do Eminentíssimo Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, Dr. João Martins: “é sabido que para a efetividade do princípio da Separação dos Poderes do Estado necessário se faz a obediência destes Poderes às regras de competência para iniciativa de leis privativas, previamente definidas na Constituição, sob pena de restar comprometida a própria existência do Poder”.^[3]

Percebemos, ainda, que o referido Projeto de Lei, traz ingerência na organização administrativa, pois especifica e determina como o Poder Executivo deve se comportar, usurpando-lhe, desta forma, a função precípua de administrar, que pelo voto popular e pela Constituição da República, bem como, na Lei Orgânica do Município de Itajaí e na Constituição do Estado de Santa Catarina, cabe ao Chefe do Poderes Executivo implantar sua política de atuação, metas e planos de Governo.

Aqui vale mencionar o entendimento Paulo Adib Casseb, citando Alexandre de Moraes:

“Desse modo, como anota Alexandre de Moraes, ‘o desrespeito às normas de processo legislativo constitucionalmente previstas acarretará a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando pleno controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário (...) Saliente-se, ainda, que mesmo durante o processo legislativo, os parlamentares têm o direito público subjetivo à fiel observância de todas as regras previstas constitucionalmente para a elaboração de cada espécie normativa, podendo, pois, socorrerem-se ao Poder Judiciário, via mandado de segurança’”.^[4] (Grifo não original)

Portanto, se os Parlamentares possuem o direito de ver respeitadas as normas para a elaboração legislativa, também possuem o dever de respeitá-las, não adentrando na esfera legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, sob pena de inconstitucionalidade formal da lei.

Cabe aqui citar o seguinte julgado, do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, referente a caso análogo ao em exame, veja-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORDINÁRIA N. 9.658/2014 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, QUE CRIA O SERVIÇO DE AGENDAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS PELA INTERNET NA REDE BÁSICA DE SAÚDE VINCULADA AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS). NORMATIVO ENCETADO PELA CÂMARA DE VEREADORES E PROMULGADO PELO PRESIDENTE DA CASA APÓS VETO DO PREFEITO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. LEI QUE DISPÕE ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DAS ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE SAÚDE. IMPOSIÇÃO DE AUMENTO DE DESPESAS A RESPEITO DAS QUAIS NÃO HÁ CORRELATA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. COMPETÊNCIA LEGIFERANTE PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. EXEGESE DOS ARTS. 32 E 50, § 2º, INC. VI, DA CONSTITUIÇÃO BARRIGA VERDE. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA CORTE E DO TJRS. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS RETROATIVOS. PEDIDO PROCEDENTE.^[5] (Grifo não original)

E do voto extraí-se:

“O ato normativo impugnado, aliás, implica a violação dos princípios constitucionais da separação e da harmonia dos poderes e da reserva da administração, eis que, editando a implementação de medidas que geram obrigações e deveres ao Poder Executivo municipal, o Poder Legislativo interfere diretamente na administração do ente federativo, o que não lhe é dado fazer, todavia.”

Destarte, o Projeto de Lei em exame ofende o texto constitucional por fundamento no vício de iniciativa, pois reservada ao Prefeito Municipal a iniciativa do processo legislativo para determinar a forma de confecção dos atos a serem



MUNICÍPIO DE ITAJAÍ

PROCURADORIA-GERAL

Procuradoria Legislativa



executados pelo Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, "e" c/c art. 84, VI, "a", da CF, bem como o art. 50, § 2º, VI c/c art. 71, IV, "a", da CESC e, por fim, o art. 29, § 1º, II, "c" da LOMI.

Nesse passo não está o Poder Legislativo autorizado, segundo as normas Constitucionais, à edição de leis que criem atribuições ao Poder Executivo.

Vício por Inconstitucionalidade Material:

Sob o aspecto material, é visível que o Projeto Substitutivo nº 8/2022 - Projeto de Lei Ordinária nº 84/2022 ofende o princípio da impessoalidade, positivado no art. 31, caput e §1º da Constituição Federal, no art. 16, caput e §6º da Constituição do Estado de Santa Catarina e art. 10, caput e §1º da Lei Orgânica do Município de Itajaí. Segundo esse princípio, é proibida a vinculação de atividades da Administração à pessoa dos administradores ou outro agente público, evitando que estes utilizem a propaganda oficial para sua promoção pessoal.

Segundo a doutrina de José Afonso da Silva:

O princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal. (...) Logo, as realizações administrativo-governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira. A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no §1º do art. 37, proíbe que constem nome, símbolo ou imagens que caracterizem promoção social de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos. [6] (Grifo não original)

Como se vê, os comandos contidos no Projeto de Lei em pauta, por preverem a obrigação ao Poder Executivo de identificar em atos oficiais por ele emanados o nome do vereador proponente do respectivo projeto de lei que lhes deu origem agride frontalmente o princípio da impessoalidade.

Mais uma vez, nos socorremos do entendimento do Supremo Tribunal Federal, para demonstrar a importância do princípio da impessoalidade na Administração Pública:

Publicidade de atos governamentais. Princípio da impessoalidade. Art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal. 1. O caput e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta. 2. Recurso extraordinário desprovido.[7]

Por fim, transcrevemos ementas de acórdãos prolatados no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, onde foi decidido pela inconstitucionalidade de leis de vários municípios do Estado, com o mesmo objeto do Projeto de Lei ora em análise, veja-se:



MUNICÍPIO DE ITAJAÍ

PROCURADORIA-GERAL

Procuradoria Legislativa



Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Mácula por afronta de dispositivo da Constituição da República. Norma repetida na Carta Política Estadual. Inicial Conhecida. **Diploma que determina a inclusão do nome do Vereador autor da proposição na publicação das leis municipais. Afronta ao princípio da impessoalidade, insculpido no art. 16 da CE. Inconstitucionalidade reconhecida.**

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admitem a competência da Corte Estadual para o controle concentrado de constitucionalidade de normas locais que atentem contra dispositivos e princípios da Constituição Federal que se façam repetir, igualmente, na Carta Política Estadual.

Manifesta a inconstitucionalidade da lei que determina a inclusão do nome do vereador autor do projeto na publicação da lei municipal, uma vez que "os atos e provimentos administrativos são imputáveis não aos funcionários que os pratica mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário", uma vez que ele "é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato", sendo vedada a utilização de tal ato para promoção pessoal. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Editora Malheiros: 2007, p. 667)[8] (Grifo não original).

Também:

MEDIDA CAUTELAR (ART. 10, LEI N°. 12.069/01) EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DO MUNICÍPIO DE MATOS COSTA (N°. 1.521/07 E 1.561/08). (A) **PREVISÃO DE QUE AS LEIS MUNICIPAIS SEJAM TIMBRADAS COM O NOME DA AUTORIDADE RESPONSÁVEL PELO RESPECTIVO PROJETO (LEI N°. 1.521/07): VIOLAÇÃO AO POSTULADO DA IMPESSOALIDADE E AO IDEAL REPUBLICANO (ARTS. 1º E 16, CAPUT, CE), CARACTERIZANDO MEDIDA PROMOCIONAL AVESSA AO SENTIDO DA PUBLICIDADE DOS ATOS DO PODER PÚBLICO (ARTS. 16, §6º, CE).** (B) INFLIÇÃO AO PODER EXECUTIVO DO DEVER DE REMETER AO ÓRGÃO LEGISLATIVO CÓPIA DOS DECRETOS EDITADOS (LEI N° 1.561/08): COLISÃO COM O SISTEMA DA TRIPARTIÇÃO DAS FUNÇÕES ESTATAIS (ART. 32, CE), PROIBITIVO DO RECRUESCIMENTO NO MODELO CONSTITUCIONAL DE FISCALIZAÇÃO EXTERNA (CONTROLE) E DAS INTERFERÊNCIAS DESARMÔNICAS NA ORGANIZAÇÃO FUNCIONAL DOS DEMAIS PODERES. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS DA PLAUSIVIDADE JURÍDICA E DO PERIGO DA DEMORA. NORMAS-OBJETO: SUSPENSÃO. CAUTELAR DEFERIDA.

(...)[9] (Grifo não original)

Por fim:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROLE CONCENTRADO - LEI MUNICIPAL N. 2.354/2006 - **INSERÇÃO DO NOME DO AUTOR DO PROJETO DE LEI NA LEX PROMULGADA - PROMOÇÃO PESSOAL - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE - PECHA DE INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA** - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO

Os detentores de mandato eletivo não podem se utilizar das funções públicas a que foram submetidos por sufrágio universal para o fim de auto-promoção.

"A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e as campanhas dos órgãos e entidades da administração pública, ainda que não custeadas diretamente por esta, deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, delas não podendo constar símbolos, expressões, nomes ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos" (art. 16, § 6º, da CESC).[10] (Grifo não original)

Resta claro que o objeto do Projeto de Lei em tela ofende o princípio da impessoalidade, como reiteradamente decidido pelo Tribunal Catarinense, sendo assim, na defesa da higidez das normas municipais, é que se apresenta o presente veto.



MUNICÍPIO DE ITAJAÍ

PROCURADORIA-GERAL

Procuradoria Legislativa



Diante do exposto, denota-se que não é juridicamente possível a sanção do Projeto Substitutivo nº 8/2022 – Projeto de Lei Ordinária nº 84/2022 diante do vício de iniciativa, bem como ferimento ao princípio da impessoalidade.

Submetemos o presente veto à deliberação dessa Egrégia Casa de Leis e esperamos seja o mesmo mantido, em face das razões mencionadas.

Aproveitamos esta oportunidade para renovar votos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

VOLNEI JOSÉ MORASTONI
Prefeito Municipal

GASPAR LAUS
Procurador-Geral do Município

[1] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2003.025852-3, Relator Desembargador Pedro Manoel Abreu, data do julgamento 23/11/2005.

[2] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.364, Ministro Relator Celso de Melo, data do julgamento 01/08/2001.

[3] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2000.021135-4, Relator Desembargador João Martins, data do julgamento 03/04/2002.

[4] Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias, Revista dos Tribunais, 2008, pág. 19

[5] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2015.020427-1, Relator Desembargador Eládio Torret Rocha, data do julgamento 07/10/2015.

[6] SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 651-652.

[7] RE nº 191.668, Ministro Relator Menezes Direito, data do julgamento 15/04/2008.

[8] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2009.069765-9, Relator Desembargador Pedro Manoel Abreu, data do julgamento 07/03/2012.

[9] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2008.055767-5, Relatora Desembargadora Maria do Rocio Luz Santa Ritta, data do julgamento 01/07/2009.

[10] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2006.019716-7, Relator Desembargador Fernando Carioni, data do julgamento 19/11/2008.

PREFEITURA DE ITAJAÍ, 13 DE JULHO DE 2023

MARCELO ALMIR SODRÉ DE SOUZA
PREFEITO MUNICIPAL EM EXERCÍCIO

GASPAR LAUS
PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO