



**Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista
Estado de São Paulo**

Veto 4/2023

OFÍCIO Nº. 0532/2023-GAP

Protocolo 36796 Envio em 03/08/2023 16:32:32

Paraguaçu Paulista-SP, 3 de agosto de 2023.

A Sua Excelência o Senhor
Paulo Roberto Pereira
Presidente da Câmara Municipal
Rua Guerino Mateus, 205, Jardim Paulista
19703-060 Paraguaçu Paulista-SP

Assunto: Veto Total ao Projeto de Lei Complementar nº 12/2023 (Autógrafo nº 48/2023), de autoria do Vereador Marcelo Gregório.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 57 combinado com o inciso VI do art. 70 da Lei Orgânica do Município, decidi pelo VETO TOTAL do Projeto de Lei Complementar nº 12/2023 (Autógrafo nº 48/2023), de autoria do Vereador Marcelo Gregório, que “Dispõe sobre alteração da Lei Complementar nº 12/98 - Código de Parcelamento do Solo Urbano, tornando obrigatório a instalação de dispositivos de segurança viária em novos loteamentos e empreendimentos imobiliários no município de Paraguaçu Paulista”.

Ouvida, a Procuradoria Jurídica do Município manifestou-se pelo veto integral ao projeto de lei pelas seguintes RAZÕES:

“E da análise que nos compete, quanto as questões estritamente jurídicas de índole legal, frente aos dispositivos previstos na Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Legislação Orgânica Municipal, opinamos pelo seu veto. Justifico.

Vejamos a norma ora analisada:

Art. 1º A Lei Complementar nº 12, de 08/12/1998 – Código de Parcelamento do Solo Urbano passa a vigorar com as seguintes alterações:

I – Nova redação do inc. III do art. 5º -K

“Art. 5º- K (...)

(...)

III – sistema de iluminação pública, em conformidade com os padrões e especificações contidas em lei municipal pertinente, e sistema de distribuição de energia elétrica;” (NR)

II – Inclusão dos inc. VII e VIII no art. 5º -K:

“Art. 5º -K (...)

(...)



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista Estado de São Paulo

VII – dispositivos de segurança viária, como sinalização horizontal e vertical de trânsito, faixas de pedestres, lombadas (quebra-molas), faixas elevadas de pedestres, tachões, semáforos, entre outros contemplados na legislação de trânsito, conforme indicação e orientação do órgão municipal competente;

VIII – placas indicativas com o nome das vias públicas.”

III – Revogação do inciso IV do art. 5º – L

“Art. 5º – L

(...)

IV – revogado

(...)

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

A questão é objetiva e legal.

Como sabido, a República adota o modelo harmônico de separação dos poderes, no qual cada poder exerce suas funções de maneira típicas, mas não com exclusividade, como se depreende do artigo 2º, da Constituição Federal.

Com efeito, o Poder Executivo tem como função típica administrar a coisa pública; porém, atípicamente, exerce função legiferante. Exemplo disso é prerrogativa de editar Medidas Provisórias, espécie normativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 62, da CF).

A disciplina constitucional também determina a observância da iniciativa privativa na deflagração do processo legislativo; ou seja, confere exclusividade para alguns legitimados iniciarem a criação de Leis, observadas a pertinência temática.

Ademais, a Constituição reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa em matérias que envolvam a administração e prestação de serviços; decorrência lógica de sua vinculação direta com matéria orçamentária, que compete ao gestor da máquina pública.

Desta forma, na medida em que o Poder Legislativo do Município edita lei para criar, determinar ou autorizar o Poder Executivo a promover reestruturações urbanas (ação governamental, nos termos da LRF), de forma a discipliná-lo de forma total ou parcial, com atribuições de ônus e deveres, acaba por invadir as prerrogativas conferidas pela Constituição Federal ao Chefe do poder Executivo, violando o princípio da separação de poderes, estatuído no artigo 2º da Constituição Federal, no artigo 5º da Constituição Estadual.

In casu, observa-se que o objetivo do citado projeto de lei não se limita à criação do programa, ao contrário, ainda impõe obrigações intrínsecas ao Poder Executivo, tais como, **arcar com os custos decorrentes de eventual encargo que impõe a aquisição de equipamentos, imiscuindo-se no orçamento público**. E nesse ínterim, como destacado no parágrafo anterior, a criação de programas que prevejam reestruturação urbana, 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, o



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista Estado de São Paulo

que configura latente violação a prerrogativa de competência de iniciativa e também de matéria.

Sobre isso, vejamos o que dispõe a Constituição Federal e a Legislação Orgânica do Município:

Constituição Federal:

Art. 61. (...).

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República (Leia-se Chefe do poder Executivo) as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(...)

Lei Orgânica do Município:

Art. 55. (...).

(...)

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

(...)

VI – planejamento urbano, alterações no Plano Diretor e procedimentos relativos ao saneamento básico, em seus múltiplos aspectos, obedecidas a legislação nacional.

E ainda:

Art. 70 - Compete, privativamente, ao Prefeito:

(...)

IV - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta lei;

V - sancionar, promulgar e mandar publicar as leis, indicando sua autoria, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

VI - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei;

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;

(...)

E nessa esteira, destaco o ensinamento do professor e mestre Hely Lopes

Meirelles:

(...) 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,



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista Estado de São Paulo

da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...).

E mais:

(...) 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).

Há de se concluir, que 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, o que deve ser invalidado, em cumprimento a ordem constitucional e infraconstitucional.

Ainda, é inequívoca a “mens legis” no sentido de que o Projeto de Lei visa disciplinar ações governamentais, nas áreas de planejamento urbano e atendimento às ações e serviços relativos à segurança pública. E ações governamentais que se traduzem por criação, expansão ou aperfeiçoamento, no dizer do art. 16, caput, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Logo, seja criação, seja expansão ou aperfeiçoamento, a implantação das novas ações governamentais implicará, inexoravelmente, em aumento da despesa pública e, neste cenário, despontam as exigências cristalizadas no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, de índole constitucional, por força do disposto no art. 166, § 3º, II da Constituição Federal. Nesta pisada, é momento de colacionar decisão do Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, cuja ementa diz:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 15 DO DECRETO-LEI N. 3.365/1941 E 16 DA LC 101/2000. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. RECURSO NÃO CONHECIDO. (Recurso Especial nº 1.766-020-TO Relator Ministro Benedito Gonçalves.). Colhe-se do voto do Nobre Ministro os seguintes trechos: O Tribunal a quo manifestou-se sobre a questão controversa adotando as seguintes razões de decidir: Deve ser mantida a sentença que, observando o descumprimento dos requisitos previstos no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000) - ante a não comprovação de previsão orçamentária, existência de numerário disponível no orçamento do Município, estimativa de impacto financeiro, adequação orçamentária e financeira, ou qualquer garantia de que o Município possua o numerário para a cobertura das indenizações ensejadas pelas desapropriações requeridas para a construção do transporte público. (grifo nosso).



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista Estado de São Paulo

Ad argumentandum tantum, em que pese o respeito as opiniões contrárias, impõe ainda registrar que aqui não se questiona as prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo Municipal, vez que não se olvida que este possa criar leis. Contudo, nos cabe apenas pontuar que essas legislações devam ser criadas sem que haja usurpação do Poder Executivo Municipal, pois necessário esclarecer que as referidas normas não podem em hipótese alguma alterar a estrutura ou as atribuições dos órgãos públicos; questão esta que já fora amplamente discutida pelo Supremo Tribunal Federal, que inclusive firmou a tese 917, em caráter de repercussão geral, em razão do princípio da reserva de administração e separação dos poderes. Vejamos a Jurisprudência:

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).

E no âmbito da Justiça Bandeirante, destaco o parecer/ementa apresentado pelo DD. Procurador de Justiça – no exercício de função delegada pelo Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 160.027-0/1-00 (arquivo anexo), no qual versava sobre o mesmo objeto:

Ementa: 1) Lei Municipal. Iniciativa parlamentar. Isenção do recolhimento de taxa, para fins de inscrição em concurso público, para pessoas de baixa renda familiar e portadores de necessidades especiais. 2) Matéria reservada à gestão administrativa. Violação do princípio da separação de poderes (art.5º, 47 II, 144 da Constituição do Estado). 3) Inconstitucionalidade reconhecida. (Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADIN-16002701_03-04-08.htm. Acesso em: 2 ago. 2023.

Por todo o exposto, opinando pelo seu voto, em razão da inconstitucionalidade por omissão, com fundamento no art. 166, § 3º, II da Constituição



**Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista
Estado de São Paulo**

Federal; inconstitucionalidade por ofensa ao disposto no art. 167, I da Constituição Federal, e da inconstitucionalidade, por invasão de competência privativa do Prefeito Municipal, com espeque no art. 2º da Constituição Federal c/c. art. 70, XIV da Lei Orgânica do Município de Paraguaçu Paulista.

É o nosso parecer."

Essas, Senhor Presidente, as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei Complementar nº 12/2023 (Autógrafo nº 048/2023), as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros dessa Câmara Municipal.

Atenciosamente.

**ANTONIO TAKASHI SASADA (ANTIAN)
Prefeito**

ATS/LTJ/MAB/sasp/ammm
OF

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

- Processo nº160.027-0/1-00

Autor: Prefeito Municipal de Franca

Objeto: Lei Municipal 6505, de 13 de fevereiro de 2006, de Franca.

Ementa: 1)Lei Municipal. Iniciativa parlamentar. Isenção do recolhimento de taxa, para fins de inscrição em concurso público, para pessoas de baixa renda familiar e portadores de necessidades especiais. 2)Matéria reservada à gestão administrativa. Violação do princípio da separação de poderes (art.5º, 47 II, 144 da Constituição do Estado). 3)**Inconstitucionalidade reconhecida.**

**Colendo Órgão Especial
Excelentíssimo Senhor Desembargador Relator**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade tendo como alvo a Lei Municipal 6505, de 13 de fevereiro de 2006, de Franca, tendo como fundamentos: (a) iniciativa reservada do Chefe do Executivo para edição de leis tributárias benéficas; (b) violação do princípio da separação de poderes.

Foi deferida a liminar, determinando-se a suspensão do ato normativo impugnado (fls.122/123).

Citado o Senhor Procurador-Geral do Estado, declinou de realizar a defesa do ato normativo impugnado (fls.131/133).

A Presidência da Câmara Municipal prestou informações (fls.136/143), sustentando a validade da lei questionada nesta ação direta.

Este é o breve relato do que consta dos autos.

1)Do ato normativo impugnado.

A Lei Municipal 6505, de 13 de fevereiro de 2006 de Franca, de iniciativa parlamentar, que conforme respectiva rubrica, “*dispõe sobre a isenção da taxa de inscrição nos concursos públicos, realizados pela Prefeitura Municipal de Franca, aos candidatos de baixa renda familiar ou portadores de necessidades especiais*”, tem a seguinte redação:

“*Art.1º. Ficam isentos do pagamento da taxa de inscrição nos concursos públicos realizados pela Prefeitura Municipal de Franca os candidatos que comprovarem o preenchimento de, pelo menos, um dos seguintes requisitos:*

I – renda familiar igual ou inferior ao valor correspondente a catorze Unidades fiscais do Município de Franca (UFMF) por pessoa;

II – ser portador de necessidades especiais.

Art.2º. É necessário que o candidato apresente no ato da inscrição, conforme o caso:

I – comprovação de renda familiar;

II – laudo médico comprovando ser portador de necessidades especiais.

Art.3º. A informação sobre isenção de que trata esta lei deverá constar, obrigatoriamente, do respectivo edital de concurso público a ser efetivado, assim como nos avisos, instruções e demais procedimentos relativos ao ato.

Art.4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

Contudo, o ato normativo é verticalmente incompatível com a nossa sistemática constitucional, como será demonstrado a seguir.

2) Violation do princípio da separação de poderes.

Em primeiro lugar, com a devida vênia, não nos parece correto afirmar que a hipótese examinada nestes autos – lei de iniciativa parlamentar que concede isenção do recolhimento de taxa para fins de inscrição em concurso público – seja de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

As matérias cuja iniciativa legislativa cabe apenas ao Executivo são expressamente previstas no art.24 da Constituição Paulista, entre as quais não se encontra aquela tratada no ato normativo aqui examinado.

Ademais, já pacificou o E. STF o entendimento de que as hipóteses de iniciativa reservada, como se referem a direito estrito, devem ser interpretadas restritivamente (Nesse sentido, v.g.: MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17-4-97, DJ de 7-12-06).

Entretanto, no caso em exame houve violação do princípio da separação de poderes, que decorre dos art.5º *caput*, 47 II, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

É ponto 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 legislador municipal, na hipótese analisada, acolheu iniciativa parlamentar concedendo benefício de isenção de recolhimento de taxa para inscrição em concurso público a

determinado grupo de pessoas (pessoas de baixa renda e portadores de necessidades especiais).

Em que pese a positiva intenção do parlamentar que apresentou originariamente referida propositura, o fato é que ela interfere no âmbito da gestão administrativa, e como tal, é inconstitucional.

Referido diploma, na prática, criou programa assistencial, *invadindo 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*. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes.

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que “*a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. 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^aed., 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.

Ademais, em casos como o presente, esse E. Tribunal de Justiça tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis por violação ao art.25 da Constituição Estadual, em razão da ausência de indicação de recursos disponíveis para o pagamento da despesa criada (ADINs ns. 18.628-0, 13.796-0, 38.249-0, 36.805.0/2, 38.977.0/0).

3)Conclusão.

Diante do exposto, nosso parecer é no sentido da **procedência** da presente ação direta, com a **declaração da inconstitucionalidade da** Lei Municipal 6505, de 13 de fevereiro de 2006, de Franca.

São Paulo, 03 de abril de 2008.

**Maurício Augusto Gomes
Procurador de Justiça
no exercício de função delegada
pelo Procurador-Geral de Justiça**

