

APRESENTAÇÃO EM SESSÃO
ORDINÁRIA
REALIZADA AOS

10 JUN. 2020

CÂMARA M. LIM. DO NORTE



ESTADO DO CEARÁ
Município de Limoeiro do Norte
Prefeitura do Município

SESSÃO VIRTUAL
10/06/2020

Mensagem de Veto Total n.º 001/2020 ao Projeto de Lei n.º 102/2019, de 25 de outubro de 2019.

À Excelentíssima Senhora
Vereadora ÂNGELA MARIA PEREIRA DA SILVA
Mui digna Presidente da Câmara Municipal de
Limoeiro do Norte/CE



Senhora Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1.º do art. 39 da Lei Orgânica do Município (LOM) de Limoeiro do Norte, **decidi vetar totalmente**, por **inconstitucionalidade**, o Projeto de Lei n.º 102, de 25 de outubro de 2019, que “*Institui o programa ‘Humildade para Cuidar’ que dispõe sobre a reflexão, conscientização e responsabilidade dos autores de violência doméstica, a criação de grupos reflexivos de homens e dá outras providências*”.

Ouvido, o Procurador Geral do Município manifestou-se pelo veto total do PL 102/2019 pelos seguintes motivos:

“Razões de veto:

- Inconstitucionalidade:

Trata-se de análise do Projeto de Lei Municipal n.º 102/2019, de 25 de outubro de 2019, fruto de iniciativa parlamentar do Poder Legislativo Municipal de Limoeiro do Norte, que “Institui o programa ‘Humildade para Cuidar’ que dispõe sobre a reflexão, conscientização e responsabilidade dos autores de violência doméstica, a criação de grupos reflexivos de homens e dá outras providências.”.

Excelência, é de fácil sabença que, nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o

Página 1 de 5



ESTADO DO CEARÁ
Município de Limoeiro do Norte
Prefeitura do Município

Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição brasileira do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), que corresponde ao art. 12 da Lei Orgânica do Município (LOM), e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a organização administrativa e funcionamento dos serviços públicos, especificamente a assistência social a um grupo específico de cidadãos, como no caso em análise.

Ocorre que é competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, no caso o Prefeito Municipal José Maria de Oliveira Lucena, a iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores, a criação de cargos e a organização administrativa, nelas incluídas as competências funcionais deles, a teor do art. 35 e incisos da Lei Orgânica do Município de Limoeiro do Norte. Embora elogiável a preocupação do Legislativo local com atividades do Poder Público para a prevenção, combate e redução dos casos de reincidência de violência doméstica contra as mulheres, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma diz respeito a atos inerentes à função executiva.

Com efeito, a organização e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência da Administração.

Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para organização e funcionamento de serviços municipais é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Por esse motivo, o artigo 35, III, da Lei Orgânica do Município, conferiu ao Prefeito Municipal, privativamente, a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, conseqüentemente, sobre os serviços



ESTADO DO CEARÁ
Município de Limoeiro do Norte
Prefeitura do Município

públicos por ela prestados, direta ou indiretamente. Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, tal como tem decidido o Supremo Tribunal Federal (STF):

“O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482” (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684).

Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indubitosa que também o é para os Municípios.

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Cumprindo recordar aqui o ensinamento do saudoso mestre 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. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).



ESTADO DO CEARÁ
Município de Limoeiro do Norte
Prefeitura do Município

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.

Sobre isso, ensinou HELY LOPES MEIRELLES que se “a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aqui escer em que o Legislativo as exerça” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria. Essa teoria dos poderes implícitos, na prática, significa que, quando o Prefeito recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução. “Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício” (Caio Mário da Silva Pereira, em “Pareceres do Consultor-Geral da República”, v. 68, pp. 99-100).

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade de organizar o serviço público em questão e fixar as regras para sua operacionalização. Fazendo-o, ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 12 da LOM), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente (artigo 60, III, da mesma Carta).

Assim, não pode uma lei, de iniciativa de um dos componentes do Poder Legislativo, cuidar de serviços públicos de assistência social, por exemplo, pois isso figura como intromissão de um Poder no outro, violando o princípio da independência e da harmonia dos Poderes, repetimos, estatuído no art. 2.º da Constituição Federal de 1988.

Então, o ato normativo do Poder Legislativo Limoeirense em questão é inconstitucional, na medida em que: (a) há vício de iniciativa; (b) foi invadida a competência exclusiva da administração do Município, através de decisões que só



ESTADO DO CEARÁ
Município de Limoeiro do Norte
Prefeitura do Município

cabem ao Chefe do Poder Executivo Municipal; e (c) a lei gera aumento de despesas sem previsão de receitas para enfrentá-la.

Em suma, o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade de organizar o serviço público em questão e fixar as regras para sua operacionalização. Fazendo-o, ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 12 da LOM), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente (artigo 60, III, da mesma Carta), especialmente quando determina a intromissão do Poder Judiciário e do Ministério Público na administração do Programa criado (art. 6.º do PL 102/2019).

Assim, não pode uma lei, de iniciativa de um dos componentes do Poder Legislativo, criar competências para os servidores públicos municipais do quadro do Poder Executivo, pois isso figura como intromissão de um Poder no outro, violando o princípio da independência e da harmonia dos Poderes, estatuído no art. 2.º da Constituição Federal de 1988.

Então, de clareza solar, que o Projeto de Lei n.º 102/2019 se trata de norma inconstitucional, eis que viola diretamente dispositivos da Constituição Federal de 1988, seja por não ter competência sobre a matéria, seja por ter sido de iniciativa parlamentar quando era privativa do Chefe do Poder Executivo.”

Essas, Senhora Presidente, as razões que me levaram a vetar totalmente o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal de Limoeiro do Norte-CE.

Limoeiro do Norte, 08 de junho de 2020.


José Maria Lucena