04

Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

04

Ribeirão Preto, 12 de janeiro de 2021.

Comissão Permanente de Constituição Justiça e Redação
Ms. Fls. 02 FEV. 2021
Presidente

Of. Nº 033/2.021-C.M.

ORGÃO DE PRAZO PARA DELIBERAÇÃO
ATÉ 02 MAR. 2021

Câmara Municipal de Ribeirão Preto
Protocolo Geral nº 171/2021
Data: 15/01/2021 Horário: 11:47
LEG - VET 4/2021

Senhor Presidente,

Nos termos do Artigo 44, da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, comunico a Vossa Excelência, que estou apondo **Veto Total** ao **Projeto de Lei n° 190/2020** que: **"DISPÕE SOBRE A INDICAÇÃO PELO EXECUTIVO MUNICIPAL PARA QUE AS PLACAS DE INAUGURAÇÃO DOS PRÓPRIOS DO MUNICÍPIO CONSTEM O NOME DE TODOS OS PROFISSIONAIS QUE PARTICIPARAM DA EXECUÇÃO DA OBRA, NAS CONDIÇÕES QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**, consubstanciado no **Autógrafo nº 180/2020**, encaminhado a este Executivo, justificando-se o Veto pelas razões que adiante seguem.

JUSTIFICATIVAS DO VETO:

O Projeto de lei pretende que conste nas placas de inauguração de obras no Município, além das autoridades e do arquiteto e engenheiro responsável, o nome de todos os profissionais que participaram da execução das mesmas.

O Projeto cria obrigações e estabelece condutas a serem cumpridas pela Administração Pública, prevendo a necessidade de fazer constar, nas placas de inauguração de obras públicas, informações tantas que além de encarecerem o seu resultado final ainda incentivam a violação ao princípio da impessoalidade, ao determinar que constem os nomes dos executores, garantindo, assim, a promoção pessoal deles.

Não há dúvida de que, como tal, a iniciativa parlamentar, ainda que revestida de boas intenções, invadiu a esfera da gestão administrativa, e como tal, é inconstitucional, por violar o disposto no art. 5° e no art. 47, incisos II e XIV da Constituição Paulista.

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. Por outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

O legislador municipal, no Projeto em questão, criou obrigações de cunho administrativo para órgãos que integram a Administração

Pública local. Isso, por especificar informações que devem constar das placas de inauguração.

A proposta legislativa se apresenta como manifestamente inconstitucional, por interferir na realização, em certa medida, da gestão administrativa do Município.

O Projeto, 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. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes.

Dizer o que deve constar nas placas de inauguração de obras municipais cabe ao Executivo. Determinar que o seu conteúdo é deliberar em caráter administrativo, o que extrapola a função legislativa.

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*, 15ªed., 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.

O E. Tribunal de Justiça de São Paulo tem declarado a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que interferem na gestão administrativa, com amparo na violação da regra da separação de poderes, conforme ementas de julgados recentes, transcritas a seguir:

> Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 9882, de 20 de abril de 2007, do Município de São José do Rio Preto. Obrigatoriedade de ascensoristas nos elevadores dos edifícios comerciais. Violação ao princípio constitucional da independência entre os poderes. Inconstitucionalidade declarada. Pedido julgado procedente. (TJSP, ADI 149.044-0/8-00, rel. des. Armando Toledo, j.20.02.2008, v.u.).

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Itapetininga n° 4.979, de 28 de setembro de 2.005, do Município de Itapetininga, que dispõe sobre a obrigatoriedade de confecção distribuição de material explicativo dos efeitos das radiações emitidas pelos aparelhos celulares e sobre sua correta utilização, e dá outras providências. Decorrente de projeto de iniciativa parlamentar, promulgada pela Câmara Municipal depois

> de rejeitado o veto do Prefeito - Realmente, há que se reconhecer que a Câmara Municipal exorbitou no exercício da função legislativa, interferindo em atividade concreta do Poder Executivo - Afronta aos artigos 5°, 25, e 144 e da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. (TJSP, ADI 134.410-0/4, rel. des. Viana Santos, j. 05.03.2008).

Em hipótese similar à verificada no caso em exame, confira-se ainda o seguinte julgado, desse E. Tribunal de Justiça:

> ADIN - Lei da Edilidade que 'OBRIGA A INSTALAÇÃO DE PLACA INFORMATIVA EM TODAS AS OBRAS DE CONSTRUÇÃO CIVIL CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL' - Inadmissibilidade - Vício de iniciativa - Matéria tributária e orçamentária miscigenadas - Invasão em área típica da função administrativa, privativa do Chefe do Executivo, malferindo a independência e harmonia entre os poderes públicos - Doutrina e jurisprudência - Ação procedente.(ADI 143.853-0/6-00, rel. des. Munhoz Soares, v.u., j. 1°.08.07).

Ademais, a própria sistemática constitucional, em prestígio ao sistema de "freios e contrapesos", estabelece exceções à separação de poderes. Tais ressalvas acabam por integrar-se, frise-se, às opções fundamentais do constituinte, conferindo o exato perfil institucional do Estado Brasileiro, no particular, quanto à intensidade da adoção da regra da separação.

Assim, se qualquer emenda constitucional tendente a abolir o princípio será inconstitucional, por ofensa à cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal, também será verticalmente incompatível com o texto constitucional ato normativo de menor positividade que venha a conflitar com referido núcleo constitucional imodificável.

Deste modo, ao criar sistema de controle da Administração do Município o legislador instituiu metodologia que importa verdadeira *capitis diminutio* para a Administração, sujeitando-a a restrições inexistentes no paradigma constitucional federal ou estadual.

Como anota a propósito Hely Lopes Meirelles, mais uma vez, "*(...) é evidente que essa fiscalização externa, realizada pela Câmara, deve conter-se nos limites do regramento e dos princípios constitucionais, em especial o da independência e harmonia dos Poderes*" (*Direito municipal brasileiro*, cit., p.609).

Tanto a Constituição Federal como a Estadual, já estabelecem formas de controle interno e externo, cuja essência deve ser seguida pelo legislador Municipal.

A Carta Magna em seu art. 31, § 1º, prevê que o controle externo da Câmara Municipal sobre o Executivo será "*exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver*".

Por outro lado, o art. 33 da Constituição Paulista prevê que o controle externo seja exercido pela Assembleia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Por seu turno, o art. 150 da Carta Paulista reitera a existência de sistemas de controle interno, em cada Poder, e externo pela Câmara Municipal, com remissão expressa ao art. 31 da Constituição Federal.

A matéria já foi pacificada pelo E. STF, como se infere dos seguintes precedentes que, *mutatis mutandis*, são aplicáveis ao caso:

> "Os dispositivos impugnados contemplam a possibilidade de a Assembléia Legislativa capixaba convocar o Presidente do Tribunal de Justiça para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência injustificada desse Chefe de Poder. Ao fazê-lo, porém, o art. 57 da Constituição capixaba não seguiu o paradigma da Constituição Federal, extrapolando as fronteiras do esquema de freios e contrapesos - cuja aplicabilidade é sempre estrita ou materialmente inelástica - e maculando o Princípio da Separação de Poderes. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão 'Presidente do Tribunal de Justiça', inserta no § 2º e no caput do art. 57 da Constituição do Estado do Espírito Santo. (ADI 2.911, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 10-8-06, DJ de 2-2-07, g.n.).
>
> Separação e independência dos Poderes: freios e contrapesos: parâmetros federais impostos ao Estado-Membro. Os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, os 'freios e contrapesos' admissíveis na estruturação das unidades federadas, sobre constituírem

matéria constitucional local, só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República: precedentes. Conseqüente plausibilidade da alegação de ofensa do princípio fundamental por dispositivos da Lei estadual 11.075/98-RS (inc. IX do art. 2º e arts. 33 e 34), que confiam a organismos burocráticos de segundo e terceiro graus do Poder Executivo a função de ditar parâmetros e avaliações do funcionamento da Justiça (...). (ADI 1.905-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-11-98, DJ de 5-11-04)

A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. Do relevo primacial dos 'pesos e contrapesos' no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a Constituição dos Estados-Membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembléia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou presentação) de sua Casa, ou

> comissão. (ADI 3.046, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 15-4-04, DJ de 28-5-04, g.n.)

Esse posicionamento tem, do mesmo modo, sido prestigiado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo:

> INCONSTITUCIONALIDADE - Ação direta - Inconstitucionalidade do art. 136, da Lei Orgânica do Município de Franca - Ocorrência - Parágrafo que estabelece prazo para a remessa de cópias de decretos e portarias pelo Prefeito aos Vereadores, sob cominação de nulidade - Inadmissibilidade - Limites constitucionais estabelecidos para o controle externo parlamentar ou legislativo sobre atos do Poder Executivo extrapolados - Inconstitucionalidade declarada, comunicada a decisão à Câmara Municipal para a suspensão da execução dessa norma - Art.90 da Constituição do Estado. (Relator: Carlos Ortiz - Ação direta de Inconstitucionalidade 12.345-0 - São Paulo - 15.05.91).
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Dispositivo da Lei Orgânica que determina ao Prefeito remeter cópia à Câmara de cada balancete mensal e a publicá-los - Normas que extravasam os limites do controle externo e da fiscalização próprios do Poder Legislativo - Invasão, ademais, de esfera de atuação reservada ao Chefe do Executivo - Desobediência ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes - Inconstitucionalidade reconhecida - Ofensa aos artigos 5º, 150 e 170 da Constituição Estadual - Pedido procedente.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade n.096.538-0 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Viseu Júnior - 12.02.03 - V.U.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal de Miracatu nº 1.299, de 15.4.2005, que impõe ao Prefeito a obrigação de encaminhar ao legislativo municipal todos os editais de licitações abertas pelo Município para que sejam afixados em local próprio – Inadmissibilidade – Clara violação ao princípio da independência e harmonia entre os poderes, com ofensa explícita aos arts. 5º, 144 e 150 da Constituição do Estado de São Paulo – As atribuições do Prefeito, como administrador do Município, concentram-se em planejamento, organização e direção dos serviços e obras da Municipalidade – Para a execução de tais atividades, o Prefeito dispõe de poderes correlacionados a comando, coordenação e controle de empreendimentos no Município – Se a Câmara Municipal interfere na competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo local, imobilizando a atuação deste no que concerne aos assuntos de política administrativa, ainda que a pretexto de exercer a função fiscalizadora de controle externo, privativa do Tribunal de Contas, configura-se infração à Carta Estadual – Ação procedente. (Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 123.145-0/9-00 – São Paulo – Órgão Especial – Relator: Aloísio de Toledo César – 19.04.06 – M.V.)

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.674, de 21 de outubro de 2005, do Município de Avanhandava, que "dispõe sobre a instituição de controle externo da qualidade da água distribuída à população de Avanhandava pelo DAAEA" – Lei de iniciativa de Vereador – Promulgação pelo Presidente da Câmara Municipal – Matéria afeta à Administração Ordinária – Competência reservada ao Poder Executivo – Violação dos princípios da independência e harmonia dos poderes e da iniciativa legislativa – Ação procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 128.082-0/7-00 – São Paulo – Órgão Especial – Relator: Denser de Sá – 19.07.06 – V.U.).

Não bastasse o acima exposto, em casos assim TJSP tem reconhecido a inconstitucionalidade de normas que criam despesas para o Poder Público, sem a indicação das respectivas fontes de receita, em violação ao disposto no art. 25 da Constituição Bandeirante. A título de exemplificação, seguem indicados recentes julgados: ADI 134.844-0/4-00, rel. des. Jarbas Mazzoni, j. 19.09.2007, v.u.; ADI 135.527-0/5-00, rel. des. Carlos Stroppa, j.03.10.2007, v.u.: ADI 135.498-0/1-00, rel. des. Carlos Stroppa, j.03.10.2007, v.u.

Por fim, o Projeto de lei viola o princípio da impessoalidade, ao determinar que constem os nomes de todos os profissionais que participaram da execução da obra, garantindo, assim, a promoção pessoal deles, em desrespeito à norma do art. 37 da Constituição Federal.

Expostas dessa forma, a razão que me levou a vetar o **Autógrafo Nº 180/2020** ora encaminhado, submeto o **Veto Total** ora aposto à apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal, para os fins e efeitos de direito.

Sem outro particular, aproveitamos a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência, os protestos de alto apreço e distinta consideração, subscrevemo-nos.

A t e n c i o s a m e n t e,

DUARTE NOGUEIRA
Prefeito Municipal

À SUA EXCELÊNCIA
ALESSANDRO MARACA
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
N E S T A

AUTÓGRAFO Nº 180/2020
Projeto de Lei nº 190/2020
Autoria do Vereador Lincoln Fernandes

DISPÕE SOBRE A INDICAÇÃO PELO EXECUTIVO MUNICIPAL PARA QUE AS PLACAS DE INAUGURAÇÃO DOS PRÓPRIOS DO MUNICÍPIO CONSTEM O NOME DE TODOS OS PROFISSIONAIS QUE PARTICIPARAM DA EXECUÇÃO DA OBRA, NAS CONDIÇÕES QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, NA FORMA DA LEI, APROVA:

Art. 1º Fica o Executivo Municipal, nos termos desta Lei, responsável em indicar nas placas de inauguração de obras do Município, além das autoridades de praxe, arquiteto e engenheiro responsável pela execução das mesmas: os nomes de todos os profissionais que participaram da execução da obra precedido da Identidade Profissional, sem prejuízo de outras formas de publicidade previstas em legislação específica.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Ribeirão Preto, 16 de dezembro de 2020.

LINCOLN FERNANDES
Presidente