



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo Nº 000364/2012

ABERTURA: 15/5/2012 - 17:01:31

REQUERENTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

DESTINO: GABINETE- PRESIDENTE

ASSUNTO: VETO

DESCRIÇÃO: VETAR TOTALMENTE POR INCONSTITUCIONALIDADE,
PROJETO DE LEI N. 171/2012 O QUAL DISPOE SOBRE A AUTORIZAÇÃO
AO PODER MUNICIPAL PROCEDER A REGULAMENTAÇÃO DE CARGA E
DESCARGA NA SEDE DO MUNICÍPIO.

PROTOCOLISTA

Tramitação	Data
Seteplas Litina	15 05/12
Condições	1 1
Justica - Cotacao	1 1
do parecer	28 05/12
Cotacao de todo	1 1
o projeto	28 05/12
Mantido o veto	28 10 5/12
	1 1
	1 1
	1 1
	1 1
	1 1



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"
PARECER DA PROCURADORIA

PROJETO Nº 000364/2012

VETO INTEGRAL AUTÓGRAFO Nº 171/2012
ORIGINADO DO PROJETO DE LEI Nº 000215/2012

"VETO INTEGRAL POR INCONSTITUCIONALIDADE AO AUTÓGRAFO Nº 171/2012 ORIGINADO DO PROJETO DE LEI QUE AUTORIZA O CHEFE DO EXECUTIVO A PROCEDER REGULAMENTAÇÃO DE CARGA E DESCARGA NA SEDE DO MUNICÍPIO DE LINHARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

Projeto de Veto de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal opondo VETO INTEGRAL AO AUTÓGRAFO Nº 171/2012 originado do PROJETO DE LEI nº 000215/2012 que **"AUTORIZA O CHEFE DO EXECUTIVO A PROCEDER REGULAMENTAÇÃO DE CARGA E DESCARGA NA SEDE DO MUNICÍPIO DE LINHARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**.

A proposição em epígrafe versa sobre o Veto Integral por Inconstitucionalidade ao Autógrafo nº 171/2012, originado pelo Projeto de Lei nº 000215/2012 que **"AUTORIZA O CHEFE DO EXECUTIVO A PROCEDER REGULAMENTAÇÃO DE CARGA E DESCARGA NA SEDE DO MUNICÍPIO DE LINHARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Quadra registrar que o projeto de lei em epígrafe especifica além da regulamentação do horário de carga e descarga, vem de certa forma beneficiar prioritariamente à população, com a diminuição do tráfego de veículos, melhoramento no fluxo de pedestre, acidentes e barulho sonoro, beneficiando ainda aos empresários, deixando assim de haver congestionamento, permitindo o planejamento das entregas em horários especificados, melhorando de certa forma a circulação e o estacionamento de veículos, restringindo, é claro, a circulação de caminhões no centro da cidade. nos estacionamentos.

Entretanto, é de ser destacado que o fato do presente projeto de Lei ser exclusivamente autorizativo, padece do vício de inconstitucionalidade especificamente no que concerne a deflagração do processo legislativo e com relação no que diz ao funcionamento da Administração Municipal, matéria essa inserida na esfera exclusiva da iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, por força da clausula de reserva insculpida no artigo 61, 1º, II da Constituição Federal.

As jurisprudências reinantes em nosso País nos leva ao entendimento de que leis autorizativas acabem invadindo a competência privativa do Poder Executivo, ferindo assim o ordenamento constitucional, que acabam sendo esquecidas pelos Tribunais, e, quando não raro tem julgado contrário dando por válida a sua inconstitucionalidade patente.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

O entendimento dos Tribunais é de que Leis autorizativas são meramente leis e são inconstitucionais;

- a) Por **vício formal de iniciativa**, invadindo campo em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo;
- b) Por **usurparem a competência material do Poder Executivo**, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar;
- c) Por ferirem o **princípio constitucional da separação dos poderes**, tradicional e atual na ordenação constitucional brasileira.

Registre-se ainda que a instauração de processo legislativo no que diz respeito à organização e ao funcionamento da Administração Municipal compete, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo, criando obrigações e dispêndios financeiros para o ente público, e, por isso a ingerência do Órgão Legislativo Municipal no tratamento destas questões, ainda que sob forma de lei meramente autorizativa, implicará sempre em afronta ao princípio da separação dos poderes, acarretando a inconstitucionalidade formal objetiva, considerando ainda que o Poder Executivo não precisa de autorização para administrar.

A doutrina não deixou passar despercebido que a lei autorizativa é meramente uma lei que "não podendo determinar limita-se a autorizar o Poder Executivo executar



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, já que estão dentro da competência constitucional desse poder"

Além do mais, o projeto de lei destacado acabou por afrontar a disposição reservada no artigo 31, parágrafo único, inciso IV e V da Lei Orgânica Municipal, uma vez que trata de matéria orçamentária.

Neste contexto, qualquer matéria normativa cuja execução venha exigir, criação ou aumento de despesa pública deverá conter a indicação da respectiva contrapartida orçamentária, não bastando que seja através de Lei autorizativa, porque, meramente "lei", e via de consequência inconstitucional.

Art. 31 – A iniciativa das leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadão, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único – São de iniciativa privada do Prefeito Municipal, as Leis que disponham sobre:

(....)

IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;

V – matéria orçamentária e que autorize abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

O Projeto que ora se discute nada dispõe sobre base orçamentária que pudesse servir de base para sua execução, daí porque tenho que reconhecer, na forma, o vício de inconstitucionalidade material, por ofensa ao preceito da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo Municipal nos projetos que possam criar ou aumentar despesas. ***"Leis de iniciativa reservada do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre matéria financeira, criem ou aumentem despesa"*** – Hely Lopes Meirelles – Direito Municipal Brasileiro.

Estabelece o artigo 180, inciso I do Regimento Interno da Casa, que as deliberações do Plenário no que tange ao projeto de lei em questão deverá ser por **MAIORIA ABSOLUTA** dos membros da Câmara, quanto à votação deverá ser atendido o processo **SIMBÓLICO DE VOTAÇÃO**, conforme disposto no inciso I, do artigo 191 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Assim a **PROCURADORIA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de o que o **VETO INTEGRAL POR INCONSTITUCIONALIDADE** ao Autógrafo nº 171/2012, originado pelo Projeto de Lei nº 000215/2012 que **"AUTORIZA O CHEFE DO EXECUTIVO A PROCEDER A REGULAMENTAÇÃO DE CARGA E DESCARGA NA**



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

SEDE DO MUNICIPIO DE LINHARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS", deve ser **MANTIDO** em sua **INTEGRALIDADE**, em razão de ser o Projeto de Lei nº 00215/2012 que originou o Veto Integral ao Autógrafo nº 171/2012, ser **INCONSTITUCIONAL**.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon" aos vinte e dois do mês de maio do ano de 2012.



ELDO VALNEIDE VICHI
Procurador



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"
PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E
JUSTIÇA

PROJETO Nº 000364/2012

VETO INTEGRAL AUTÓGRAFO Nº 171/2012
ORIGINADO DO PROJETO DE LEI Nº 000215/2012

"VETO INTEGRAL POR INCONSTITUCIONALIDADE AO AUTÓGRAFO Nº 171/2012 ORIGINADO DO PROJETO DE LEI QUE AUTORIZA O CHEFE DO EXECUTIVO A PROCEDER REGULAMENTAÇÃO DE CARGA E DESCARGA NA SEDE DO MUNICÍPIO DE LINHARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

Projeto de Veto de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal opondo VETO INTEGRAL AO AUTÓGRAFO Nº 171/2012 originado do PROJETO DE LEI nº 000215/2012 que **"AUTORIZA O CHEFE DO EXECUTIVO A PROCEDER REGULAMENTAÇÃO DE CARGA E DESCARGA NA SEDE DO MUNICÍPIO DE LINHARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**.

A proposição em epígrafe versa sobre o Veto Integral por Inconstitucionalidade ao Autógrafo nº 171/2012, originado pelo Projeto de Lei nº 000215/2012 que **"AUTORIZA O CHEFE DO EXECUTIVO A PROCEDER REGULAMENTAÇÃO DE CARGA E DESCARGA NA SEDE DO MUNICÍPIO DE LINHARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Quadra registrar que o projeto de lei em epígrafe especifica além da regulamentação do horário de carga e descarga, vem de certa forma beneficiar prioritariamente à população, com a diminuição do tráfego de veículos, melhoramento no fluxo de pedestre, acidentes e barulho sonoro, beneficiando ainda aos empresários, deixando assim de haver congestionamento, permitindo o planejamento das entregas em horários especificados, melhorando de certa forma a circulação e o estacionamento de veículos, restringindo, é claro, a circulação de caminhões no centro da cidade. nos estacionamentos.

Entretanto, é de ser destacado que o fato do presente projeto de Lei ser exclusivamente autorizativo, padece do vício de inconstitucionalidade especificamente no que concerne a deflagração do processo legislativo e com relação no que diz ao funcionamento da Administração Municipal, matéria essa inserida na esfera exclusiva da iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, por força da cláusula de reserva insculpida no artigo 61, 1º, II da Constituição Federal.

As jurisprudências reinantes em nosso País nos leva ao entendimento de que leis autorizativas acabem invadindo a competência privativa do Poder Executivo, ferindo assim o ordenamento constitucional, que acabam sendo esquecidas pelos Tribunais, e, quando não raro tem julgado contrário dando por válida a sua inconstitucionalidade patente.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

O entendimento dos Tribunais é de que Leis autorizativas são meramente leis e são inconstitucionais;

- a) Por **vício formal de iniciativa**, invadindo campo em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo;
- b) Por **usurparem a competência material do Poder Executivo**, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar;
- c) Por ferirem o **princípio constitucional da separação dos poderes**, tradicional e atual na ordenação constitucional brasileira.

Registre-se ainda que a instauração de processo legislativo no que diz respeito à organização e ao funcionamento da Administração Municipal compete, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo, criando obrigações e dispêndios financeiros para o ente público, e, por isso a ingerência do Órgão Legislativo Municipal no tratamento destas questões, ainda que sob forma de lei meramente autorizativa implicará sempre em afronta ao princípio da separação dos poderes, acarretando a inconstitucionalidade formal objetiva, considerando ainda que o Poder Executivo não precisa de autorização para administrar.

A doutrina não deixou passar despercebido que a lei autorizativa é meramente uma lei que "não podendo determinar limita-se a autorizar o Poder Executivo executar



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, já que estão dentro da competência constitucional desse poder"

Além do mais, o projeto de lei destacado acabou por afrontar a disposição reservada no artigo 31, parágrafo único, inciso IV e V da Lei Orgânica Municipal, uma vez que trata de matéria orçamentária.

Neste contexto, qualquer matéria normativa cuja execução venha exigir, criação ou aumento de despesa pública deverá conter a indicação da respectiva contrapartida orçamentária, não bastando que seja através de Lei autorizativa, porque, meramente "lei", e via de consequência inconstitucional.

Art. 31 – A iniciativa das leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadão, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único – São de iniciativa privada do Prefeito Municipal, as Leis que disponham sobre:

(....)

IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;

V – matéria orçamentária e que autorize abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

O Projeto que ora se discute nada dispõe sobre base orçamentária que pudesse servir de base para sua execução, daí porque tenho que reconhecer, na forma, o vício de inconstitucionalidade material, por ofensa ao preceito da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo Municipal nos projetos que possam criar ou aumentar despesas. ***"Leis de iniciativa reservada do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre matéria financeira, criem ou aumentem despesa"*** – Hely Lopes Meirelles – Direito Municipal Brasileiro.

Estabelece o artigo 180, inciso I do Regimento Interno da Casa, que as deliberações do Plenário no que tange ao projeto de lei em questão deverá ser por **MAIORIA ABSOLUTA** dos membros da Câmara, quanto à votação deverá ser atendido o processo **SIMBÓLICO DE VOTAÇÃO**, conforme disposto no inciso I, do artigo 191 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Assim a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA da Câmara Municipal de Linhares, reunida com todos seus membros, e, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de o que o **VETO INTEGRAL POR INCONSTITUCIONALIDADE** ao Autógrafo nº 171/2012, originado pelo Projeto de Lei nº 000215/2012 que **"AUTORIZA O CHEFE DO EXECUTIVO A PROCEDER**



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

REGULAMENTAÇÃO DE CARGA E DESCARGA NA SEDE DO MUNICÍPIO DE LINHARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS", deve ser **MANTIDO** em sua **INTEGRALIDADE**, em razão de ser o Projeto de Lei nº 00215/2012 que originou o Veto Integral ao Autógrafo nº 171/2012, ser **INCONSTITUCIONAL**.

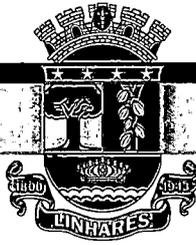
É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos vinte e dois do mês de maio do ano de 2012.


MILTON SIMON BAPTISTA
Presidente


ADERBAL PEDRO PEREIRA PONTES
Relator


ELIZER DE OLIVEIRA SANTOS
Membro



CAMARIA

GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 002, DE 14 DE MAIO DE 2012

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do art. 66, § 1º da Constituição Federal c/c art. 66, § 2º da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, § 1º da Lei Orgânica do Município de Linhares, decidi vetar totalmente por **INCONSTITUCIONALIDADE** o Projeto de Lei deflagrado pelo Poder Legislativo e enviado como Autógrafo nº. 171/2012 que autoriza o Poder Executivo Municipal a proceder a regulamentação de carga e descarga na sede do Município de Linhares.

Atenciosamente,

GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito Municipal



VETO

O PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1º, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE** por **inconstitucionalidade**, o Projeto de Lei enviado como Autógrafo nº 171/2012, o qual dispõe sobre autorização ao Poder Executivo Municipal para proceder a regulamentação de carga e descarga na sede do Município de Linhares, de acordo com razões que seguem.

RAZÕES DO VETO

A Proposição Legislativa versa sobre a regulamentação de carga e descarga na sede do município de Linhares. Todavia, em que pese o nobre propósito da deliberação legislativa, cumpre ressaltar que o seu conteúdo normativo se afigura insuscetível de ser inserto no ordenamento jurídico municipal, por conter inconstitucionalidades que impedem a sua conversão em lei.

Isto porque, a proposição em apreço padece de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva na deflagração de processo legislativo que diz respeito ao funcionamento da Administração municipal, matéria que se insere na esfera exclusiva da iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, por força da cláusula de reserva inscrita no art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, a qual consagra princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados-membros (extensivo aos Municípios) em matéria de processo legislativo.

Por oportuno, vale trazer a baila recente jurisprudência do TJSP em caso análogo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 2.731/11 (QUE "DISCIPLINA OPERAÇÕES DE CARGA E DESCARGA NO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS, CONFORME

**CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Processo Nº 000364/2012

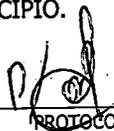
ABERTURA: 15/5/2012 - 17:01:31

REQUERENTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

DESTINO: GABINETE- PRESIDENTE

ASSUNTO: VETO

DESCRIÇÃO: VETAR TOTALMENTE POR INCONSTITUCIONALIDADE,
PROJETO DE LEI N. 171/2012 O QUAL DISPOE SOBRE A AUTORIZAÇÃO
AO PODER MUNICIPAL PROCEDER A REGULAMENTAÇÃO DE CARGA E
DESCARGA NA SEDE DO MUNICÍPIO.



PROTOCOLISTA



ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" - FLS. 37) - IMPOSSIBILIDADE DE SE ADOTAR, NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA INSTAURADO PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL (FEDERAL, ESTADUAL OU MUNICIPAL), OU A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COMO PARÂMETRO DE CONTROLE IMEDIATO - NÃO CONHECIMENTO, POR CONSEQUENTE, DAS ALEGAÇÕES DE DESCONFORMIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 2.731/11 FRENTE À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS E À CARTA DA REPÚBLICA - RECONHECIMENTO, QUANTO AO MAIS, DA OCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA (POSTO DERIVAR, O ATO NORMATIVO OBJURGADO, DE PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - EM AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 50, 24, § 20, Nº 4, 47, CAPUT, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL) E MATERIAL (UMA VEZ QUE A ESPÉCIE LEGISLATIVA IMPUGNADA PREVÊ A CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO ESPECÍFICA DA FONTE DE CUSTEIO CORRESPONDENTE - O QUE VULNERA O COMANDO CONTIDO NO ARTIGO 25, CAPUT, DA CARTA PAULISTA) - PRECEDENTES DESTE COLENDO ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO PROCEDENTE.

(...)

Voltando os olhos ao que interessa no presente momento - isto é, a questão da ocorrência (ou não) de vício formal na progênie do diploma legal ora impugnado -, impõe-se salientar que, conforme entendimento consolidado neste Colendo Órgão Especial, a instauração de processo legislativo respeitante à organização e/ou ao funcionamento da Administração Municipal, compete, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo, por redundar na criação de obrigações e dispêndios financeiros para o ente público. Por isso, eventual ingerência do Órgão Legislativo Municipal no tratamento destas questões, ainda que sob a forma de lei meramente autorizativa, implicará em afronta ao princípio da separação dos poderes, acarretando, assim, a inconstitucionalidade formal subjetiva do



produto de tal atividade legiferante (por transgressão ao mandamento contido nos artigos 5o, 24, § 2o, n° 4, 47, *caput*, incisos II e XIV, e 144, todos da Carta Paulista) – cabendo acrescentar que, em tal hipótese, nem mesmo a outorga, pelo Prefeito, de sanção à proposição parlamentar será capaz de sanar aludido vício de iniciativa.

Isto posto, observa-se que, *in casu*, os comandos constitucionais acima mencionados restaram desatendidos, na medida em que o ato normativo impugnado – o qual "*Disciplina Operações de Carga e Descarga no Município de Martinópolis, Conforme Especifica e dá Outras Providências*" (fls. 37) -, originou-se a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar, aprovado pela Câmara de Vereadores de Martinópolis e promulgado, após rejeição do veto do Chefe do Poder Executivo local, pelo Presidente daquela Edilidade. Desta forma, queda-se incontroversa a configuração, na espécie, do vício de inconstitucionalidade formal, em seu perfil subjetivo, por afronta à regra disposta nos artigos 5o, 24, § 2o, n° 4, 47, *caput*, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual.

Ante o exposto, julga-se procedente a presente ação, a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei n° 2.731/11 do Município de Martinópolis, com efeito *erga omnes* e eficácia *ex tunc*. (TJSP. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 0282940-58.2011. Órgão Julgador: Órgão Especial. Des. Rel. GUILHERME G. STRENGER. Requerente: Prefeito do Município de Martinópolis; Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Martinópolis. Julgamento em 25/04/2012).

Ressalte-se que o vício de iniciativa conduz à declaração de inconstitucionalidade da lei, não se convalidando com a sanção ou a promulgação de quem deveria ter apresentado o projeto. Respeitada doutrina¹ afirma a não convalidação, pois "*admitir a convalidação do defeito de iniciativa é admitir a convalidação de ato nulo, é admitir que se distinga na Constituição entre o que é absolutamente cogente e o que não o é, (...)*".

Ademais, nem se alegue que, tratando-se de lei autorizativa, o vício estaria superado. **O Executivo não necessita de autorização para administrar.**

¹ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Do Processo Legislativo*. 6. ed. Saraiva: 2009, p. 218.



Sérgio Resende de Barros², analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina:

"... insistente na pratica legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...'. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente".
(grifo nosso).

Bem por isso, esse raciocínio não passou despercebido ao **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**, pois *"a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto inconstitucional"* (ADIN n° 593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – data de julgamento 07/08/2000).

O TJSP também vem afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que as tais "autorizações" são eufemismos de "determinações", e por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo, senão veja-se:

² Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262.



LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o principio constitucional da separação de poderes. VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal. LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP. ADIN 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).

Destarte, somente pela fundamentação esposada o projeto já merece o veto total.

Em segundo lugar, deve-se ressaltar a presença de outros vícios formais, nos seguintes pontos:

- i) o legislador criou atribuições ao Setor de Fiscalização de Obras (art. 3º, § 3º do projeto), setor este pertencente à Secretaria de Obras (art. 278 e ss. da Lei municipal 2.560/05), por sua vez órgão da Administração Pública municipal, de modo a infringir o artigo 31, parágrafo único, inciso IV da Lei Orgânica Municipal;
- ii) o legislador afrontou a disposição da iniciativa reservada – artigo 31, parágrafo único, inciso V da Lei Orgânica - para projetos sobre matéria orçamentária



(incluindo-se, por via reflexa, quaisquer projetos que criem ou aumentem despesas).

Sobreditos dispositivos legais devem ser observados no momento do controle preventivo de constitucionalidade e legalidade, de modo que a violação acarreta a nulidade da propositura, devendo ser expurgada o quanto antes (evitando o ingresso de uma lei nula no ordenamento jurídico municipal).

Assim, não há outro caminho a trilhar senão afirmar a inconstitucionalidade formal do projeto de lei.

Feitos os apontamentos acerca dos vícios na iniciativa da propositura, cumpre também registrar a presença de vício material.

Ora, a execução do projeto - principalmente no que concerne à fiscalização - acarretará aumento de despesa para a Administração Pública. Ademais, o legislador sequer indicou de onde partirá a dotação orçamentária para a execução das disposições legais.

A respeito do tema, cumpre ressaltar entendimento dominante da jurisprudência, no sentido de que todo e qualquer ato normativo estatal cuja execução implique na criação ou aumento de despesa pública deverá conter a indicação expressa da respectiva contrapartida orçamentária, não bastando - para a satisfação de tal exigência - a mera alusão genérica a dotações orçamentárias próprias. Nesse sentido:

"(...) Mas não é só. Estabelece o art. 25 da Constituição Bandeirante que 'Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos'. Não basta, para superar essa vedação, a alusão às dotações orçamentárias próprias, como fez o diploma; necessária a indicação em qual rubrica do orçamento encontram-se os recursos destinados a atender despesas com a confecção das placas de orientação" (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.231228-7 - Rei. Des. BORIS KAUFFMANN- j. 13.10.2010). (grifo nosso).



"(...) Ademais, a genérica menção de que as despesas decorrentes correriam 'por conta de dotações orçamentárias próprias' não pode ser tolerada. O artigo 25 da Carta Bandeirante dispõe claramente que 'nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos' E aludida indicação, indispensável na espécie, não acompanhou o projeto aprovado e promulgado na Câmara de Itatiba" (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.223296-1 - Rei. Des. CORRÊA VIANNA - j . 26.05.2010)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE tendo por objeto Lei Municipal nº 4.245, de 10 de março de 2010 que 'Cria o Recanto 'Lar da Melhor Idade' no Município de Itatiba. **Norma de autoria de vereador. Invasão de esfera de atuação de Prefeito, a quem compete gerir a administração pública da cidade e criação de órgãos públicos. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes. Lei que cria despesas sem, contudo, indicar a fonte de custeio ou receita -** Violação dos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 25, 47, inc. He 144, todos da Constituição Estadual - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado" (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 990.10.163283-7 - Rei. Des. RIBEIRO DOS SANTOS j . 13.10.2010). (grifo nosso).

"(...) Demais disso e como corretamente pontuado pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, a reassunção do equipamento social (CEI) pelo Município (art. 2º, alínea 'c', fls. 13) **enseja despesas não previstas no orçamento, donde se conclui, inequivocamente, que o referido programa somente poderia ser concebido pelo Executivo.** Vale lembrar que, pela norma do artigo 25 da Carta Bandeirante, qualquer projeto de lei que implique criação ou aumento de despesa pública deve prever as respectivas fontes de custeio, atendendo aos ditames da chamada responsabilidade fiscal (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 990.10.038324-8 - Rei. Des. A. C. MATHIAS COLTRO - j . 22.09.2010). (grifo nosso).



"(...) Também se dá ofensa ao art. 25 da Constituição do Estado na medida em que a implementação da lei implica criação ou aumento de despesa pública sem a provisão de recursos orçamentários para suportá-la. **Evidentemente que a imposição da fiscalização e aplicação de penalidades determina despesa a cargo da Executivo**" (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.220689-8 - Rei. Des. JOSÉ REYNALDO - j. 28.04.2010). (grifo nosso).

Tendo em vista o projeto nada dispor sobre a base orçamentária específica para sua execução, mostra-se forçoso reconhecer a configuração, na espécie, do vício de inconstitucionalidade material, por ofensa ao preceito da iniciativa reservada do prefeito nos projetos que criem ou aumentem despesa, pois "*Leis de iniciativa reservada do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão a que disponham sobre matéria financeira (...), criem ou aumentem despesa*" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. Malheiros: São Paulo, 1993. p. 541).

Feitas estas considerações, afirma-se a inconstitucionalidade do projeto de Lei enviado como autógrafo nº 171/2012, que disciplina operações de carga e descarga do Município de Linhares.

Uma vez verificada a inconstitucionalidade, o prefeito municipal tem o poder-dever de vetar o Projeto de Lei, evitando o advento de uma lei nula. Nesse exato sentido, explica a doutrina³ clássica a respeito do VETO:

*Veto é a oposição formal do executivo ao projeto de lei aprovado pelo Legislativo e remetido para sanção e promulgação. (...) O Executivo pode vetar qualquer disposição ou o projeto na sua totalidade por *inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público* (...).*

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. Malheiros: 1993. p. 487.



Feitas estas considerações, afirma-se a **INCONSTITUCIONALIDADE** do projeto de lei enviado como autógrafo 171/2012 em sua **INTEGRALIDADE**, com fundamento no artigo 2º da CF c/c artigo 1º da Constituição Estadual c/c artigos 2º e 31, parágrafo único, inciso IV e V da Lei Orgânica do Município, **VETANDO-O TOTALMENTE**, com arrimo no artigo 34, § 1º do último diploma legal citado.

Estas são as razões que me levam a vetar *in totum* o Autógrafo em causa, as quais ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Atenciosamente,


GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito Municipal