



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINDAMONHANGABA
ESTADO DE SÃO PAULO

Mensagem n.º 04/2018
Veto total ao autógrafo n.º 84/2017
Projeto de Lei n.º 103/2017

Comissões:

- Legislação, Justiça e Redação
 Finanças e Orçamento
 Obras, Serv. Públicos, Ass. Rurais,
Ecologia, Meio Ambiente
 Educação, Cultura, Turismo e Esportes
 Saúde e Assistência Social
 Fiscalização Financeira e Controle
 Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania
e Segurança Pública
 Vereadores Assessoria Jurídica
Data: 30 / 01 / 18 Quirina

COMUNICA VETO TOTAL AO AUTÓGRAFO Nº 84/2017, QUE “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE EMPRESAS CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO COMPROVAREM OS SERVIÇOS DE OBRAS PÚBLICAS PRESTADOS, ATRAVÉS DA INSERÇÃO DE FOTOS NAS PLANILHAS DE EXECUÇÃO.” (PL 103/17)

VETO Nº 4/2018

Autor: PREFEITO MUNICIPAL

Ementa: COMUNICA VETO AO AUTÓGRAFO Nº 84/2017 QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE EMPRESAS CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO COMPROVAREM OS SERVIÇOS DE OBRAS PÚBLICAS PRESTADOS, ATRAVÉS DA INSERÇÃO DE FOTOS NAS PLANILHAS DE EXECUÇÃO.

PROTOCOLO GERAL Nº 51/2018

Data: 19/01/2018 - Horário: 15:58



Exmo. Sr.
Ver. Carlos Eduardo de Moura
DD. Presidente da Câmara de Vereadores de
Pindamonhangaba/SP

Com fundamento nas prerrogativas conferidas ao Chefe do poder Executivo Municipal, as quais estão respaldadas no art. 46 da Lei Orgânica do Município de Pindamonhangaba, apresento a esta Casa de Leis, as razões do Veto Total referentes ao Autógrafo nº 84/2017, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de empresas contratadas pelo poder público comprovarem os serviços de obras públicas prestados, através da inserção de fotos nas planilhas de execução.”

RAZÕES DO VETO

Em que pese a louvável iniciativa de lavra do Vereador Rafael Goffi, com o escopo de condicionar a quitação dos serviços prestados por empresas contratadas para executarem obras públicas à juntada de relatório fotográfico, planilhas de custos, dentre outros, esclarecemos que a mesma **não pode ser sancionada**.

Desse modo, ao analisar o Projeto de Lei em comento, observo, de imediato, a sua inconstitucionalidade e a não adequação à Lei Orgânica Municipal, por vício formal de iniciativa.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINDAMONHANGABA
ESTADO DE SÃO PAULO

É consabido que a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Assim, qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Dessa forma, há vício de iniciativa no Projeto de Lei em análise, pois diz respeito à organização e funcionamento da Administração Municipal e, de certo modo, usurpa até mesmo matéria reservada à União ao legislar sobre normas afetas à licitações e contratos administrativos, bem como relacionadas ao processo de pagamento disciplinado pelo Direito Financeiro (vide art. Lei 4.320/64), como se verifica abaixo:

[...]

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012)

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

Nesse sentido, por seu turno, reproduzindo por simetria a sistemática da Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município preceitua que compete privativamente a Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de leis que versem sobre organização administrativa e criem atribuições aos órgãos da Administração Pública.

Assim, dispõe a Lei Orgânica em seu artigo 39:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINDAMONHANGABA
ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 39 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;

II - fixação ou aumento da remuneração dos servidores;

III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

IV - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

V - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal. (g.n.)

Da análise dos dispositivos mencionados acima, somados às prescrições constitucionais, demonstram claramente a inconstitucionalidade formal do ato legislativo, impondo a declaração de nulidade total como expressão técnico legislativa. Esta é a lição do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes:

Defeitos formais, tais como a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam, normalmente, a uma declaração de nulidade total, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas. (STF, Pleno, ADI nº. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 Nov. 1997, p. 62216, apud Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1.098)

Em termos práticos, o autógrafo em exame se mostra verticalmente incompatível com o ordenamento constitucional por violar o princípio da separação de poderes e a limitação formal ao campo de fiscalização do Poder Legislativo, previstos nos arts. 5º e 20, inciso XIV, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista. Aliás, conforme exarado em parecer subscrito por Sérgio Turra Sobrane, então Subprocurador-Geral de Justiça, nos autos da ADIn nº 0105530-42.2013.8.26.0000:

“Diante destas diretrizes, não há que se falar que o Poder Legislativo esteja atuando em controle externo, mas, sim, está adentrando na esfera de atribuições do Poder Executivo, exercendo atividades inerentes ao controle interno, vale dizer, tendentes a “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e do orçamento; de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres” (Celso Antonio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros, 1995, p. 121).

Clara é, portanto, a vulneração ao princípio da independência e harmonia dos poderes, consagrado no artigo 5º, caput, da Constituição do Estado de São Paulo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINDAMONHANGABA
ESTADO DE SÃO PAULO

Com efeito, se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indubitoso que também o é aos Municípios, nos termos do artigo 144 da mesma Carta. Sendo assim, as normas de fixação da esfera de atribuições têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.

Convém trazer a lume a decisão do Órgão Especial do Egrégio TJSP, no âmbito da Adin 135.843.0/7-00, sob a relatoria do desembargador Marcus Andrade, que assim proclamou:

“[...] A Câmara, indubitavelmente, detém o poder de fiscalização da atividade da Administração. Tal, contudo, deve obedecer determinados limites. **Não pode extravasar sua área de atuação, nem mesmo nessa condição de ente fiscalizador, para impor obrigações aos particulares que contratam com a Administração, menos ainda, aos próprios órgãos públicos, subordinados ao Executivo.(...)** Importa, na hipótese, isto sim, obstar a quebra da estrutura funcional diferenciada dos órgãos do Poder, permitindo a invasão de atribuição exclusiva do Executivo pelo Legislativo (art.5º, da Constituição Estadual). Louvável a atitude do Poder Legislativo no sentido de buscar uma melhor fiscalização do exercício das atividades e da aplicação do dinheiro público no Município. **Inviável, contudo, a fórmula encontrada pela Câmara Municipal, por fraturar o sistema jurídico constitucional do Estado (art.144, da Constituição Estadual).**”

O Poder Legislativo, ao adentrar na competência do Chefe do Executivo, afronta não só o dispositivo já elencado, como também, vele repetir, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o **Princípio da Separação dos Poderes** que está encartado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Sobre o assunto, ensina o jurista Hely Lopes Meirelles:

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 (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINDAMONHANGABA
ESTADO DE SÃO PAULO

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, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva)

Oportuno ainda, salientar que nem mesmo a promulgação e sanção do Autógrafo o tornaria eficaz, posto que vício como o que se apresenta macula o dispositivo em sua origem. Outrossim:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07). No mesmo sentido: ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-99, DJ de 7-5-99; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-01, Plenário, DJ de 25-5-01. (g.n.)

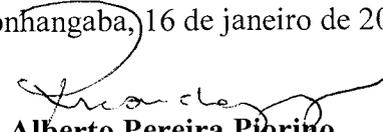
Logo, os vícios até aqui apontados, por si só, já fulminam a propositura em tela.

Dito isso, observa-se que a restrição (veto total) encontra assento na Constituição Estadual e na própria Constituição Federal (Princípio da Simetria), de sorte que verificamos flagrante desrespeito às normas do processo legislativo e, por via de consequência, **clara ofensa ao princípio constitucional da separação dos Poderes**, na medida em que compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo projetar os atos e normatizações destinados ao pleno exercício da gestão da coisa pública.

Pelo exposto, esse Executivo reitera o enaltecimento e respeito em torno dos posicionamentos desta Casa, porém, pelas razões aqui apontadas, registra que não há como endossar o presente Autógrafo, razão pela qual **o Veto Total é medida que se impõe.**

Na oportunidade, reiteramos a V. Exa. os protestos de elevada estima e consideração, homenagem que peço seja extensiva a todos os Nobres Vereadores, que integram essa Casa de Leis.

Pindamonhangaba, 16 de janeiro de 2018


Ricardo Alberto Pereira Pibrino
Vice-Prefeito no exercício do cargo de Prefeito Municipal