



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA
ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM

31 de maio de 2019

Veto total ao Projeto de Lei nº 16/2019

Autógrafo nº 02, de 08 de maio de 2019

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA
Elza Zuko Niarão
Oficial Administrativo

08/05/2019

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal
de Itaquaquecetuba,

Excelentíssimas Senhoras Vereadoras,

Excelentíssimos Senhores Vereadores.

Cumpre-me informar que, na forma do inciso III, do artigo 43, da Lei Orgânica do Município de Itaquaquecetuba, votei, nesta data, totalmente, o Projeto de Lei nº 16/2019, originário desse Poder Legislativo, que “Altera o §1º, do artigo 4º, da Lei Municipal nº 1.720, de 29 de dezembro de 1997 e dá outras providências.”

De iniciativa legislativa, o projeto de lei tem como escopo estender a Gratificação Especial ou “pro labore” criada pela Lei Municipal nº 1.720/1997 aos policiais militares, a serviço da Prefeitura, “na fiscalização e policiamento do trânsito e tráfego, nas vias, logradouros e estradas do Município”, promovendo alteração na redação do §1º do referido artigo 4º, conforme dispõe o Projeto de Lei nº 16/2019.

Com a mudança da redação do §1º, do artigo 4º da referida Lei no do §1º, do artigo 4º da referida Lei nº 1.720/1997, a Gratificação Especial se estenderia, “inclusive, aqueles que, mesmo estando com alguma restrição médica, possam atuar no auxílio administrativo das funções de execução de engenharia, fiscalização, policiamento e controle de tráfego e trânsito...” (sic).

Da análise do Projeto de Lei nº 16/2019, conclui-se que existe impedimento legal para a sua aprovação, tendo em vista que derivou de iniciativa parlamentar, ao imiscuir-se na organização administrativa e atribuições dos órgãos da



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA
ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Prefeito

administração pública municipal, violando o princípio constitucional da separação dos poderes.

Em sendo assim, o Poder Legislativo, por iniciativa de parlamentar, ao legislar acerca de serviços públicos, no caso convênio e ampliação dele, opõe óbice à organização administrativa dos órgãos da administração pública municipal, uma vez que desconsiderou o disposto no art. 52, inciso II da Lei Orgânica do Município (*em simetria como art. 61, §1º, II, "b" da Constituição Federal e com os art. 60, II, "d" e 82, VII da Constituição Estadual*).

Com efeito, na estrutura federativa brasileira, Estados e Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para se organizarem. Impõe-se a eles, por simetria, observarem os princípios e regras gerais de pré-organização definidas na Constituição Estadual (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Municípios) e na Constituição Federal (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Estados).

Neste sentido, sobreleva-se como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais (Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, respectivamente) àquelas relativas ao processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada.

O Egrégio STF, inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

"(...) As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros" (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.)

"(...) As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios" (STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003, v.u., DJ 25-04-2003, p. 33)

"(...) A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)" (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUAQUETUBA
ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Prefeito

Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008)

A Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 52, as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

“Art. 52 – Compete privativamente ao prefeito a iniciativa de lei que disponha sobre:

I - criação e extinção de cargos do Executivo, bem como a fixação e reajuste de seus vencimentos;

II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária;

III - criação e extinção de secretarias municipais, bem como de qualquer órgão da estrutura administrativa.”

Em sendo assim, qualquer ingerência do Poder Legislativo sobre tal matéria inquirará o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal. Calha trazer à tona, nesse contexto, as sempre atuais lições de Hely Lopes Meirelles (1993, p. 438/439):

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo,



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA
ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Prefeito

que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.”

No que concerne ao Projeto de Lei sob exame, tem-se que a norma se mostra inconstitucional por dispor sobre matéria cuja competência legislativa é conferida, de forma privativa, ao Chefe do Poder Executivo local. Referida inconstitucionalidade repousa no vício de iniciativa do Projeto de Lei, por interferir na estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública do Município ao determinar a ampliação de convênio para estender pagamentos que não fazem parte de seu objeto, aumentando despesas sem prévia previsão orçamentária ou disponibilidade financeira.

Dessa forma, portanto, torna-se inviável que seja sancionado pelo Poder Executivo, visto que deixa de observar a legislação vigente, bem como fere princípios importantes da administração pública.

Nesse contexto, importante colacionar o art. 30 da Constituição Federal de 1988:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA
ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Prefeito

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Ademais, ao determinar que o pagamento da Gratificação Especial seja estendida “aqueles que, mesmo estando com alguma restrição, possam atuar no auxílio administrativo das funções de execução de ...”, conforme, acima, haverá um aumento de despesa ao erário.

Ainda que a iniciativa legislativa esteja imbuída de boas intenções, o Poder Legislativo não pode criar despesa ao Poder Executivo, como é pacífico na jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 14.246, DE 10 DE OUTUBRO DE 2018, QUE 'DISPÕE SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA PELAS EMPRESAS VENCEDORAS DE LICITAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO' INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL INVIABILIDADE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA LEI QUE DISPÕE SOBRE GESTÃO ADMINISTRATIVA, COM INSTITUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES E REFLEXOS DIRETOS NA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO INICIATIVA QUE CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF TEMA NO 917 ARE 878.911/RJ VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE DIPLOMA, ADEMAIS, QUE DESBORDA DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL, ALCANÇANDO MATÉRIA PRIVATIVAMENTE RESERVADA À UNIÃO



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA
ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Prefeito

(NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO) ARTIGOS 22, INCISO XXVII, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS NATUREZA 'AUTORIZATIVA' DA NORMA QUE NÃO IMPEDE O RECONHECIMENTO DE NULIDADE -PEDIDO INICIAL JULGADO IMPROCEDENTE (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **2262279-77.2018.8.26.0000, Órgão Especial**, Relator: Desembargador Francisco Casconi, V.U. Julgado de 22/05/2019)

Finalmente, o Município de Itaquaquetuba já tentou estender a gratificação especial criada pela Lei Municipal nº 1.720/1997 aos policiais civis através da Lei Municipal nº 2.424, de 03 de abril de 2006, todavia, foi barrado por AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2146318-93.2015.8.26.0000, cujo entendimento foi no sentido de que *“as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei quando atenda efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço”*, o que, evidentemente, não se verifica *in casu*.”

Foram os motivos pelos quais decidi amparo no artigo inciso III, do artigo 43, da Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba, DECIDI VETAR O PROJETO DE LEI Nº 16/2019.

Sendo o que se apresenta para o momento, aproveitamos o ensejo para reiterar-lhe votos de estima e consideração.

Atenciosamente.

DR. MAMORU NAKASHIMA
Prefeito Municipal