



MENSAGEM Nº 040/2019.

De 17 de abril de 2019.

Ao
Excelentíssimo Senhor
Vereador **João Carvalho da Costa Sobrinho**
Presidente da Câmara Municipal de João Pessoa
Nesta

VETO
236 /2019

Senhor Presidente,

Dirijo-me a essa Egrégia Câmara Municipal de João Pessoa, por intermédio de Vossa Excelência, para comunicar que, usando das prerrogativas exclusivas que me conferem o **artigo 35, §2º**, da Lei Orgânica do Município, combinado com o **artigo 60**, inciso IV, da mesma Lei, decidi **vetar totalmente o Projeto de Lei nº 853/2018 (Autógrafo nº 1563/2019), autoria do Vereador Humberto Pontes, que dispõe sobre a política de incentivo ao livro e à cultura da leitura de escritores locais ou radicados em João Pessoa e dá outras providências, conforme razões a seguir:**

RAZÕES DO VETO

O projeto de lei sob análise tem por finalidade precípua “*criar a política de incentivo ao livro e à cultura da leitura de escritores locais ou radicados em João Pessoa*”.

Inicialmente, faz-se imprescindível destacar que a Constituição Federal instituiu, por meio do seu art. 23, inciso V¹, competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para proporcionar os meios de acesso à educação.

Com efeito, o art. 205 da CF dispõe que “*A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*”.

Ademais, o art. 30, inciso II, da CF/88, atribuiu aos Municípios a competência para *legislar sobre assuntos de interesse local* (inciso I) e para *suplementar a legislação federal e a estadual no que couber* (inciso II).

No mesmo sentido, e em obediência ao princípio da simetria constitucional, a Constituição do Estado da Paraíba e a Lei Orgânica do Município de João Pessoa reproduziram essa mesma regra constitucional, como se infere, respectivamente, em seus arts. 11, incisos I e II, e art. 5º, inciso I e II.

O tratamento dessa matéria é, pois, da competência do município.

¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;



Entrementes, no que se refere à iniciativa do processo legislativo, tem-se que a matéria abordada no PLO é reservada ao Chefe do Poder Executivo, tendo em conta que estariam configuradas as hipóteses constantes do art. 30 da Lei Orgânica do Município, quais sejam a criação de função e atribuições na Administração direta do Município (inciso II e IV²).

Diz-se isso porque a implantação de serviço nos moldes preconizados na proposição, a exemplo da organização, programação e implantação, dentre outros serviços, configura tema de natureza eminentemente administrativa, inserida na organização e funcionamento da administração pública, que se inscreve, portanto, na competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, a quem cabe dispor privativamente sobre a matéria (artigo 84, inciso VI, “a”, da CF).

Não se deixa de vislumbrar a importância da matéria inserta no PLO analisado na construção de uma política pública educacional que fomente a leitura de livros. Porém o instrumento jurídico adotado não se mostra adequado para a concretização dos seus intentos, uma vez que não se pode cancelar projeto de lei à revelia das normas de iniciativa legislativa, ainda defronte de seu nobre desígnio.

Registre-se, ademais, que o parlamentar tem a seu dispor outros instrumentos jurídicos na proposição da referida matéria, a exemplo do projeto de indicação, via legítima de convencimento do Poder Executivo, quanto às matérias de competência deste.

Outrossim, cumpre esclarecer que, ainda que inexistia uma imposição de cumprimento ante a utilização das expressões citadas (“fica autorizado”, “poderá” etc), tem-se que o ordenamento jurídico vigente não menciona que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, como os projetos autorizativos, é inconstitucional.

Além disso, os projetos de leis autorizativos somente são necessários naqueles para os quais o regime jurídico de direito administrativo exige, tais como: concessão de serviço público e execução orçamentária. Desse modo, leis aprovadas com o único escopo de, por exemplo, autorizar a construir uma escola ou incrementar um serviço público são leis estranhas ao sistema jurídico, porquanto desnecessárias.

Sobre o assunto, oportuna a transcrição e doutrina especializada de **Sérgio Resende de Barros**³:

“[...] 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 é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.

² Artigo 30 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

[...] II - criação de cargos, empregos ou funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração; IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

³ BARROS, Sérgio Resende de. “Leis” Autorizativas, Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>>. Acesso em: 04 de abr. de 2019.



PREFEITURA DE
**JOÃO
PESSOA**

MAIS RESULTADOS, VIDA MELHOR

Nesse mesmo sentido é a clássica jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**. Veja-se:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL. LEI N. 174, DE 08.12.1977, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. A TEOR DO ART. 81, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COMPETE, PRIVATIVAMENTE, AO PRESIDENTE DA REPUBLICA DISPOR SOBRE A ESTRUTURAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, NORMA ESTA QUE, GUARDANDO VINCULAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES, E APLICAVEL AOS ESTADOS, POR FORÇA DO ART. 13, I, COMBINADO COM O ART. 10, VII, LETRA "C", DA MESMA CONSTITUIÇÃO. FERE A LEI N. 174/1977, TAMBÉM, O ART. 57, I E II, DA LEI MAIOR, PORQUE, DA DISCIPLINA NELA DEFINIDA, RESULTA A PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA E CRIAÇÃO DE EMPREGOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, SEM A INICIATIVA DO GOVERNADOR. DIZENDO O ART. 57 REFERIDO COM O PROCESSO LEGISLATIVO, APLICA-SE AOS ESTADOS, "UT" ART. 13, III, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO AFASTA, NA ESPÉCIE, O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N 174/ 1977 A CIRCUNSTANCIA DE SE CONTER, EM SEU ART. 1., AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA CRIAR A FUNDAÇÃO, PORQUE, DE OUTRAS DISPOSIÇÕES DO DIPLOMA, DECORRE AO GOVERNADOR O DEVER DE ADOTAR PROVIDENCIAS, EM PRAZO ESTIPULADO, QUE O VINCULAM, POR FIM, AO PROCEDIMENTO PRÓPRIO DE CRIAÇÃO DA ENTIDADE, COM INAFASTAVEL DESPESA PÚBLICA, A MARGEM DE SUA INICIATIVA. O SÓ FATO DE SER AUTORIZATIVA A LEI NÃO MODIFICA O JUÍZO DE SUA INVALIDADE POR FALTA DE LEGÍTIMA INICIATIVA. PRECEDENTE, NESTE PARTICULAR, DO STF, NA REPRESENTAÇÃO N. 686-GB. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE, DECLARANDO-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 174, DE 08.12.1974, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

(Rp 993, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/1982, DJ 08-10-1982 PP-10187 EMENT VOL-01270-01 PP-00011 RTJ VOL-00104-01 PP-00046)

Assim, não há dúvidas que a competência para disciplinar a prestação dos serviços nos moldes trazidos pelo PLO analisado, incumbem, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo, visto que este projeto tem o condão de criar novas despesas para tais atividades, alterando, também as competências da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Por isso mesmo, a iniciativa do presente PLO não poderia ter sido tomada pelo eminente legislador.

Cumpra registrar, ainda, que o Município não pode se omitir no exercício das suas competências administrativas previstas em lei, não sendo uma faculdade, mas sim um poder-dever. Por isso, o Município já é demandado, diariamente, pelos órgãos de controle a exercer as competências vazadas no ordenamento jurídico. Destarte, a criação de mais uma competência, por mais nobre que seja para a população, não pode ser veiculada sem a necessária aferição dos impactos financeiros e para a Administração.

Portando, os preceitos do PLO criam obrigações ao Poder Executivo Municipal, o que não poderia passar ao largo das normas de iniciativa do processo legislativo. Nesse sentido, o texto é de competência reservado do Chefe do Poder Executivo, com escora no art. 30, IV, da LOMJP.



Esse dispositivo da Lei Orgânica de João Pessoa tem nítida inspiração no art. 61, § 1º, inciso I, “b”, da CR/88. Não se desconhece que o Supremo Tribunal Federal oscila na interpretação do texto constitucional: ora autorizando a iniciativa legislativa para temas que geram influxo administrativo e despesas, ora restringindo tal possibilidade.

No âmbito do Poder Executivo do Município de João Pessoa, tem sido adotada a posição restritiva, com escora nos pronunciamentos da Procuradoria-Geral do Município, lastreados, por sua vez, em recente posição do STF. Veja-se:

Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. Atribuições de órgãos da administração pública. Iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem como assentou ser de competência do Chefe do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento.

(ARE 1007409 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 24/02/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 10-03-2017 PUBLIC 13-03-2017)

Entrementes, esse debate não pode se transformar num discurso hermético, aonde cada Poder brada suas razões jurídicas e a defesa de suas competências, mas deve seguir a maturidade de um diálogo institucional voltado ao bem comum. Muito mais do que o Supremo Tribunal Federal, os Poderes Legislativo e Executivo devem uniformizar o entendimento acerca da iniciativa legislativa em questões que gerem atribuição e despesa para este último.

Nesse contexto, cumpre advertir que o Direito é uma ciência social que regula as relações intersubjetivas, através de normas de estrutura e de conduta. Aquelas dizem como o Direito deve ser produzido (normas de competência) e estas regulam condutas sob os modais deônticos permissivo, proibitivo e obrigatório. Por seu turno, o Direito é uma ciência que evolui na medida da evolução social, pelo que **todos os textos legais e constitucionais devem ser interpretação à luz da realidade social de um dado momento**. Assim, **o momento histórico é elemento essencial para fins de interpretação do Direito**.

Desse modo, a norma de estrutura insculpida no art. 61, § 1º, I, “b”, da CR/88 deve ser interpretada à luz da realidade brasileira atual. Não é objetivo dessa análise esgotar o cenário atual, podendo, contudo, detectar os seguintes panoramas: crise política; crise econômica no setor público e privado; **crise fiscal**; desemprego; insegurança jurídica no campo das responsabilizações (aonde ninguém consegue precisar com grau elevado de exatidão as consequências dos textos legais) e, por fim, a **revolta do cidadão com relação à carga tributária**.

Esse último ponto em destaque é relevante, pois é a consequência de um estado social desequilibrado. Tradicionalmente, o Brasil sempre foi um estado social, e isso não está em debate. Contudo, no cenário de crise estatal, já é uma missão hercúlea ao Município adimplir todas as prestações sociais e se manter hígido financeiramente.

A criação de novas políticas públicas, com novas despesas e atribuições



administrativas não pode, nesse cenário, passar ao largo de pormenorizado estudo prévio dos órgãos competentes, pois, na outra ponta, a população não suporta o aumento de tributos. É um momento de legislar com comedimento no que tange às despesas públicas, posto já estar demonstrado que o estado grande custa caro, e mais despesa é ministrar mais veneno ao doente crônico: mais Estado para um modelo de estado que está tentando não falir, para continuar seguindo sua tradição social.

Com essas razões, acredita-se que, mais do que nunca, o momento histórico do Brasil demanda a interpretação restritiva do art. 61, § 1º, inciso I, “b”, da CF/88.

Igualmente, a criação de serviços/programas deve estar incluída na lei orçamentária anual, conforme as determinações constantes do artigo 167, incisos I e II da Constituição da Federal. Ademais, os dispositivos violam a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101) ao preverem a criação de despesas sem apresentar as estimativas de impacto e as devidas compensações financeiras, nos termos dos seus artigos 15 a 17.

É necessário, portanto, que a existência de receita seja comprovada, vinculando-se a previsão orçamentária à criação da despesa correspondente. Não é por outro motivo que o constituinte elencou esse tema como de competência reservada ao Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da CF e com o art. 30, III, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa. Veja-se:

Art. 61. (*omissis*)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Artigo 30 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

Por fim, no que tange à constitucionalidade material, tem-se que, ante a inconstitucionalidade formal, resta prejudicada a sua análise, porquanto este vício implica a invalidade total do texto.

Diante dos motivos expostos, não me resta outra alternativa senão vetar totalmente o Projeto de Lei nº 853/2018 (Autógrafo nº 1563/2019), fazendo-o com fulcro no art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa.

Oportunamente, restituo a matéria ao reexame e apreciação desse Egrégio Poder, para análise e deliberação de Vossas Excelências.

PUBLICADO NO SEMANÁRIO

OFICIAL N.º 1681 Extra

LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ
PREFEITO

de 14 a 20 de 04 de 2019