



GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 039/2022

De 16 de fevereiro de 2022.

Ao
Excelentíssimo Senhor
Vereador **Valdir Jose Dowsley**
Presidente da Câmara Municipal de João Pessoa
N e s t a

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 Ordinária n.º 230/2021 (Autógrafo n.º 2494/2021) que “dispõe sobre o direito dos proprietários de veículos automotores à reparação dos danos, pelo Poder Público Municipal, quando estes tiverem seus veículos danificados em razão das más condições nas vias públicas municipais”**.

RAZÕES DO VETO

O Projeto de Lei analisado objetivo estabelecer o direito dos proprietários de veículos automotores de serem ressarcidos de forma pecuniária, quando os seus veículos forem danificados em razão das más condições das vias públicas sob responsabilidade da edilidade.

A matéria vertida no Projeto de Lei em análise, sob o ponto de vista formal orgânico, invoca direito administrativo, encontrando-se nas competências comum e legislativa concorrente, constitucionalmente atribuída aos entes federativos, conforme se depreende dos arts. 23¹, inciso I; 24², inciso VIII, e art. 30³, inciso I e II, da Constituição Federal.

No presente caso, imperioso consignar que o tema, abordado no presente caso, diz respeito à Responsabilidade Civil da Administração, mais precisamente na classificação de Responsabilidade Civil Objetiva, por danos causados a terceiros em virtude da falta de manutenção e conservação das vias públicas (**conservação do patrimônio público**), **em conformidade com o art. 37⁴, § 6º, da Constituição Federal**, o qual dispõe que a administração

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

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; (...)

² Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

³ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)



GABINETE DO PREFEITO

pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responde objetivamente por todos os danos causados a terceiros.

Há que se destacar ainda que, nos termos do **art. 30, VIII, da Constituição Federal**⁵, **compete ao Município o dever de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”**, em que se conclui que a proliferação de buracos abertos, e outras irregularidades nas vias públicas de passagem de veículos e de pedestres caracteriza a omissão desidiosa do Poder Público, responsável pelos danos ocorridos em função dessas anormalidades.

Assim, constitui responsabilidade do Município zelar pela manutenção dos bueiros em vias públicas, devendo agir com diligência e tomando todas as providências necessárias para garantir a segurança e a incolumidade física daqueles que ali transitam. Se assim não age, sendo tal falta causa direta e imediata de um dano, há responsabilidade objetiva, com escudo na Teoria do Risco Administrativo e no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, pelo ato ilícito omissivo cometido.

Importante ressaltar, que, em se tratando de situações, como a prevista na presente proposta legislativa, que confirma a Responsabilidade Objetiva do Município por danos causados em virtude da falta de manutenção e conservação das vias públicas, a responsabilidade é legal, ou seja, as situações são necessariamente previstas em lei, em conformidade com a estrita legalidade que permeia o art. 37 da CF.

Ainda, reforçando essa responsabilidade, o enfoque legislativo da **Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997**, que institui o Código de Trânsito brasileiro, é um relevante instrumento de defesa em face da omissão do Estado na conservação das rodovias, na medida que estabelece deveres e obrigações do Poder Público no sentido de garantir trafegabilidade segura nas pistas.

A propositura que ora se analisa situa-se, indubitavelmente, dentre aquelas situadas como típicas do interesse local. O tratamento dessa matéria é, pois, da competência do município.

No que se refere à iniciativa do processo legislativo, tem-se que aparentemente, no caso, não é reservada ao Poder Executivo, tendo em conta que não estão configuradas as hipóteses constantes do art. 30 da Lei Orgânica do Município, quais sejam: I - regime jurídico dos servidores; II - criação de cargos, empregos ou funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração; III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual; IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do município.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

⁵ Art. 30. Compete aos Municípios:

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



GABINETE DO PREFEITO

Em se tratando, o presente de caso, de matéria de Direito Administrativo, concernente à Responsabilidade Civil Objetiva do Município, esta se constitui em típica discricionariedade legislativa, e, de modo geral, não se enquadra dentre aquelas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, não se manifestando, a priori, qualquer modalidade de vício de iniciativa no âmbito da propositura legislativa.

Contudo, ao conter imposição (cogente) ao Executivo, consistente na restituição pecuniária em um prazo de 90 dias, após comprovado o evento danoso especificado, observa-se que o PLO analisado acaba adentrando em matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, haja vista conferir um grande impacto orçamentário e financeiro por resultar invariavelmente na criação de despesas.

De acordo com as regras orçamentárias (art. 2º da Lei nº 4.320/64⁶), é vetado ao Executivo realizar qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização legislativa, que, por sua vez, é de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ou seja, **inadmissível a criação ou aumento de despesas públicas por lei de iniciativa do Legislativo.**

Ademais, conforme mencionado, a criação de novas obrigações à Administração resulta, invariavelmente, na criação de despesas. Por isso mesmo, o PLO acaba por violar outro mandamento formal: a necessidade de o projeto vir acompanhado de uma estimativa do seu impacto financeiro, nos termos do **art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, *in verbis*:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

De tudo, constata-se que a proposição legislativa padece de vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que deixa evidente a indevida ingerência do Poder Legislativo ao espectro de atuação do Poder Executivo, na medida em que originou, de forma reflexa, aumento de despesa para as contas públicas. Entretanto, tal aumento não está previamente definido no orçamento municipal.

Em nível de percepção reflexa, há de ter-se em conta que as leis de natureza orçamentária são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 165 da CF). Portanto, mesmo nos casos em que o Poder Legislativo detém legitimidade concorrente para deflagrar o processo de elaboração desta ou daquela matéria de interesse público, vem sendo entendido que tal legitimidade não lhe autoriza a aprovação de regras novas que possam afetar as finanças da União, dos Estados ou dos Municípios, importando em diminuição da receita, sob pena de ser conferido àquele Poder a possibilidade de inviabilizar a Administração Pública pelo desequilíbrio orçamentário.

Logo, resta configurada a violação à separação e harmonia entre os poderes (art. 2º da CF) e ao princípio da universalidade, segundo o qual o orçamento deve conter todas as

⁶ Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.



GABINETE DO PREFEITO

receitas e todas as despesas do Município, sendo vedado ao Executivo realizar qualquer operação de receita e de despesa sem prévia autorização legislativa (art. 165, § 5º, da CF).

Assim sendo, os preceitos do PLO geram o aumento de despesa pública 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.**

Logo, maculado se encontra o PLO pelo vício de iniciativa, esbarrando assim no § 1º do art. 163 do Regimento Interno da CMJP (Resolução 05/2003), *in verbis*:

Art. 163 (...)

§ 1º É vedado aos Vereadores iniciarem leis da competência exclusiva do Prefeito, especialmente as tipificadas no art. 30 da Lei Orgânica do Município.

Ante a inconstitucionalidade formal, resta prejudicada a análise da constitucionalidade material, porquanto aquele vício implica a invalidade total do texto, nesse sentido leciona Gilmar Mendes:

Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final. Gilmar Ferreira Mendes, Curso de Direito Constitucional, 9ª Ed. P. 949º

Desse modo, tem-se que o projeto de lei ora analisado se mostra incompatível com o ordenamento jurisdicional vigente, notadamente no que tange à inobservância aos princípios constitucionais de repartição de competência e da separação dos poderes, sendo, pois, de rigor a rejeição do Projeto de Lei de n.º 230/2021, ante o flagrante vício de inconstitucionalidade formal.

Diante dos motivos expostos, não me resta outra alternativa senão **vetar totalmente o Projeto de Lei Ordinária nº 230/2021 (Autógrafo nº 2494/2021), 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.


CÍCERO DE LUCENA FILHO
PREFEITO

PUBLICADO NO SEMANÁRIO
OFICIAL N.º 1829 Extra
de 13 de 19 de 02 de 22

