

Aracruz/ES, 15 de junho de 2020.

EXMº SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ

EXCELENTÍSSIMOS VEREADORES

Venho comunicar a Vossas Excelências, nos termos do § 1º, do artigo 33, da Lei Orgânica do Município de Aracruz, que decidi **VETAR INTEGRALMENTE** a **Emenda Supressiva nº 22** de autoria do vereador Marcelo Cabral Severino apresentada ao Projeto de Lei nº 016/2019, que dispõe sobre o Programa Auxílio Moradia no âmbito do Município de Aracruz, pelas razões que passo a expor.

RAZÕES DO VETO

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de Ofício nº 113/2020 encaminhado pela Câmara Municipal de Aracruz para providências cabíveis acerca do Projeto de Lei nº 016/2019 com emendas, de autoria do Poder Executivo, aprovado em 2º turno, na 146ª Sessão Ordinária, com várias emendas dos Nobres Vereadores, sendo que uma delas, pelo entendimento da Secretaria Municipal de Habitação e Defesa Civil, ao qual me vinculo, deve ser objeto de veto conforme passaremos a expor.

O Projeto de Lei 016/2019 dispõe sobre o Programa Auxílio Moradia no âmbito do Município de Aracruz que está embasado em diversos princípios e destacamos que o processo de migração do Projeto Aluguel Social para o Programa Auxílio Moradia se realizará de modo gradual.

Com a tramitação de praxe junto a essa Casa de Leis o citado PL foi aprovado em 2º Turno com as Emendas Modificativas nº 018, 019, 020, 021, 022, 023 e 024/2020, Supressiva nº

022/2020 e Aditiva nº 022/2020.

Através de despacho datado de 08/06/2020 o Senhor Secretário Municipal de Habitação e Defesa Civil manifestou-se contrário somente a Emenda Supressiva nº 022, que suprime o Inciso IV do Artigo 12 do citado projeto.

É o breve relatório.

II – DAS RAZÕES DO VETO

A Emenda Supressiva nº 22 feita ao PL nº 016/2019, assim dispõe:

“Fica suprimido o Inciso IV do Art. 12 do Projeto de Lei nº 016/2019, de autoria do Poder Executivo, com a seguinte redação:

Art. 12 - ...

IV – comprovante de contribuição previdenciária”

A justificativa apresentada pelo Ilustre Vereador a amparar sua proposta de emenda, fundamenta-se no fato de que:

“...ainda que indiretamente, cria uma obrigação de filiação à Previdência Social para os segurados não obrigatórios que desejam participar do Programa Auxílio Moradia no Município de Aracruz. Desta forma, faz-se necessário a supressão do presente inciso, visto a inconstitucionalidade por usurpar a competência da União, para legislar sobre as regras gerais da previdência social, conforme o artigo 24, Inciso XII, da Constituição Federal/1988”. (GRIFO NOSSO)

Pela justificativa apresentada percebe-se claramente que o Ilustre Vereador equivocou-se quanto a necessidade da apresentação do comprovante de contribuição previdência, pois é através dele que a Secretaria Municipal de Habitação e de Defesa Civil, poderá identificar se o candidato ao benefício está ou não empregado, eis que o referido

documento apontará se o mesmo está ou não recolhendo a contribuição ao regime próprio ou geral.

De forma alguma, ao exigir a apresentação do comprovante de contribuição previdenciária estaria o Município usurpando competência da União, pois não se está a legislar sobre regras de previdência social.

A Lei nº 8.212, de 24/07/1991 dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências e a Lei nº 8.213, de 24/07/1991 dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, ou seja, o Poder Executivo.

No Projeto de Lei em tela, não há qualquer menção as citadas leis federais a fim de dar suporte a emenda apresentada pelo Ilustre Vereador, não podendo prosperar a manutenção da citada emenda supressiva, pois dificultará a análise a ser feita pela SEHAB da real situação econômica/financeira do futuro beneficiário do Auxílio-Moradia.

II.1 - DO VÍCIO DE INICIATIVA. DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. DA INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

Com efeito, em observância ao Princípio da Simetria, prevê a Lei Orgânica Municipal, no seu artigo 30:

Art. 30. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

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

III – servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no

art. 22;
IV - criação e atribuições das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo. (GRIFOS ACRESCIDOS)

In casu, revela-se correta a utilização de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, pois a competência para a lei em questão é privativa do Prefeito Municipal.

A Emenda Supressiva nº 22 ao PL nº 016/2019 fere frontalmente a disposição contida no Inciso II, do Art. 30 de nossa Lei Orgânica, pois interfere na organização dos trabalhos realizados pela SEHAB, em especial, do Programa de Auxílio-Moradia ao suprimir a apresentação de um documento extremamente importante para a análise da real situação econômica/financeira do futuro beneficiário.

II.2. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 17 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES

O Poder Legislativo de Aracruz, ao aprovar e promulgar a Lei Orgânica do Município incorreu em flagrante afronta ao artigo 17, *caput* da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Dispõe o art. 17, *caput* da Constituição do Estado do Espírito Santo:

Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Na verdade, a norma supracitada na Constituição do Estado do Espírito Santo encontra seu amparo, pelo princípio da simetria, no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, segundo o qual:

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

Impõe-se ressaltar que o sistema de freios e contrapesos é que estabelece o equilíbrio entre os Poderes no Estado de Direito. Contudo, a limitação à independência de cada um deles, em razão desse sistema, não pode chegar ao ponto de causar obstáculos à realização plena das tarefas estatais, posto que cada qual tem suas atribuições previstas constitucionalmente.

Nesse diapasão, necessário observar que o princípio federativo, estabelecido no artigo 1º da Constituição Federal e os seus artigos 18, 29 e 34, VII, “c”, alçaram a autonomia municipal à categoria de princípio constitucional sensível, sendo corolário deste as normas de competência, também consideradas como princípio constitucional estabelecido de observância obrigatória pelos Estados e Municípios.

A propósito da autonomia municipal, leciona ALEXANDRE DE MORAES¹:

A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. Ressalta Paulo Bonavides, que

“não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988”.

A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração.

Dessa forma, o município auto-organiza-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, autoadministra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas,

1

ALEXANDRE DE MORAES. *Direito Constitucional*. 34. ed., rev e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 418.

diretamente conferidas pela Constituição Federal.

De acordo com Uadi Lammêgo Bulos, a Carta de 1988 conferiu aos Municípios o *status* de entidades componentes da República Federativa do Brasil, fomentando-lhes a autonomia política (arts. 1º, *caput*, 18, *caput*, 29; 30 e 34, VII, c)². Além das capacidades de autogoverno, autoadministração e autolegislação que já possuíam, o Constituinte originário também conferiu aos Municípios a capacidade de auto-organização.

Essa é a exegese extraída do art. 1º, *caput*, art. 18, *caput*, art. 29, *caput* e art. 30 da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...].

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...].

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...].

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 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.

Sobre a cláusula de separação dos poderes, consagrada no art. 2º da Constituição Federal de 1988 e replicada, por simetria, no art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo, cumpre trazer a lume as lições de Paulo Bonavides³:

A verdade é que ele tomou nas formas constitucionais contemporâneas, depois de iluminado por uma compreensão interpretativa sem laços com a rigidez do passado, um teor de juridicidade só alcançado por aqueles axiomas cuja importância fundamental ninguém contesta nem fica exposta a sérias dúvidas doutrinárias.

A jurisprudência das cortes constitucionais, em todos os Países abraçados a ordem jurídica do Estado de Direito, tem sabido por igual adotar o princípio como a melhor das garantias tutelares com que estabelecer as bases de um sistema de leis onde o exercício do poder se inspire na legitimidade dos valores que fazem a supremacia do regime representativo em todas as suas modalidades democráticas de

concretização.

[...].

De tudo quanta fica escrito, se infere a conclusão fundamental de que o velho princípio rejuvenesceu por obra de intérpretes e aplicadores de um direito constitucional da liberdade. Voltou assim a fruir a plena atualidade das ocasiões em que foi emblema de resistência a poderes autocráticos e a formas de governo havidas por usurpadoras de direitos e garantias fundamentais da pessoa humana.

Onde houver, pois, lesões a liberdade e ao Estado de Direito, aí sempre haverá lugar para invocar-se a tutela do princípio e conjurar prosperem ofensas aos valores que ele representa na ordem jurídica. Nomeadamente quando se sabe que o nosso Direito Constitucional, conforme vamos demonstrar, nunca se afastou de uma aliança solene e formal com aquela garantia básica, tão bem estampada e reiterada no art. 22 da Constituição Federal vigente; [...].

O princípio da separação dos poderes impõe a observância das competências próprias de cada um dos Poderes que saltam da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis, de modo a evitar intromissões indesejadas ou interferências derogadora da autonomia e legitimidade. Nesse sentido, o jurista português Paulo Otero leciona que todos os poderes do Estado, cada um à sua maneira, com os seus próprios meios e segundo seus respectivos procedimentos fixados por lei, procuram concretizar, defender e garantir o Estado de Direito Democrático⁴.

Com isso, torna-se inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir, previamente, conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Lei Orgânica Municipal, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder.

A importância da reserva da Administração é bem aquilatada pelo Supremo Tribunal Federal:

4

PAULO OTERO. *Direito constitucional português: identidade constitucional*, vol. I, 2010, p. 54.

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Pelas razões expostas, a Emenda Supressiva nº 22 é incompatível com o artigo 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo e, por simetria, com o art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, por violação a independência e separação dos Poderes, com eficácia *ex tunc*.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, CONCLUI-SE pela ilegalidade e inconstitucionalidade da Emenda Supressiva nº 022/2020 aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores de Aracruz/ES, por vislumbrar vício de iniciativa, na forma do art. 30, P.U, II da LOM e art. 20 c/c o art. 63, inc. I, da Constituição Federal de 1988 e violação da cláusula de separação de poderes, não podendo receber a aquiescência do Chefe do Poder Executivo.

Assim sendo, certo do conhecimento legislativo, administrativo e jurídico de Vossas Excelências, bem como da sensibilidade pública e do equilíbrio parlamentar que lhes é peculiar, pugno à Câmara Municipal de Aracruz que **acolha o Veto Integral ora**

apresentado a Emenda Supressiva nº 022/2020.

Com sinceros protestos de grande estima e elevada consideração.

JONES CAVAGLIERI

Prefeito Municipal