PREFEITURA DE
São Lourenço da Mata
Um novo tempo para nossa cidade

São Lourenço da Mata, 01 de junho de 2020

MENSAGEM DE VETO Nº003/2020-GABINETE DO PREFEITO

Ref. Projeto de Lei nº010/2020, de autoria do Exmo. Sr. Vereador Antônio Barros de Souza Filho.

Exmo. sr. Presidente,

comunico a Vossa Excelência que o Projeto de Lei Municipal nº010/2020 nesta data recebeu **VETO** deste Poder Executivo, nos termos do artigo 32 da Lei Orgânica do Município, segundo o parecer da Procuradoria Municipal de nº062/2020 (Doc. em anexo).

Em virtude de todos esses argumentos,encareço aos nobres Senhores Vereadores a manutenção do veto ao Projeto de Lei nº010/2020.

Reafirmo a Vossa Excelência, protestos de consideração e apreço.

Bruno Gomes de Oliveira
Prefeito

A Sua Excelência
Vereador José Roberto da Silva
Presidente da Câmara Municipal de São Lourenço da Mata.

09/06/2020
...zio Francisco Pereira Filho
Coordenador Legislativo
Port. Nº 004/2019
Câmara Mun. de S.L.M / PE

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO DA MATA

PARECER JURÍDICO Nº 062/2020/PGM/SLM

São Lourenço da Mata, 27 de maio de 2020.

ÓRGÃO SOLICITANTE: GABINETE DO PREFEITO

ASSUNTO: Análise do Projeto de Lei nº 010/2020

Dispõe sobre autorizar "a criação, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, o PROJETO PARA AULAS NÃO PRESENCIAIS, no ensino fundamental fases I, II e EJA, nas unidades Educacionais públicas de São Lourenço da Mata."

Autor: Vereador Antônio Barros de Souza Filho (Manga).

I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pelo Gabinete do Prefeito sobre Projeto de Lei nº 010/2020, enviado pela Câmara de Vereadores, dispondo sobre autorizar "a criação, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, o PROJETO PARA AULAS NÃO PRESENCIAIS, no ensino fundamental fases I, II e EJA, nas unidades Educacionais públicas de São Lourenço da Mata.".

É o sucinto relatório. Segue o exame jurídico.

II – ANÁLISE JURÍDICA.

É cediço em matéria constitucional que terminada a fase de discussão e votação, aprovado o projeto de lei, este deverá ser encaminhado para a apreciação do Chefe do Executivo, para sanção ou veto.

Em caso de concordância, de aquiescência, o Chefe do Executivo sancionará o projeto de lei, sendo esse o momento em que o projeto de lei se transforma em lei.

A sanção poderá ser expressa ou tácita.

Sanção expressa é quando o Chefe do Executivo deliberadamente manifesta a sua concordância. Contudo, na *sanção tácita*, recebido o projeto, se ele não se manifestar no prazo de 15 dias úteis, o seu silêncio importará sanção. É o famoso "quem cala, consente", ou seja, ficando silente, é como se o Chefe do Executivo não discordasse do projeto encaminhado pelo Legislativo.

Ressalte-se que a sanção não convalida vício formal subjetivo de iniciativa, ou seja, em se tratando, por exemplo, de projeto cuja iniciativa seja reservada ao prefeito e encaminhada por um vereador, a sanção não corrige o vício, que é insanável.

Cabe destacar que o prazo para sanção ou veto é de 15 dias, contados da data do recebimento.

Já em caso de discordância, poderá o prefeito vetar o projeto de lei, total ou parcialmente; Mas ou se veta todo o projeto de lei (veto total), ou somente parte dele. O veto parcial só abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. Assim, pode-se afirmar que não existe veto de palavras, o que poderia alterar, profundamente, o sentido do texto. O prefeito poderá vetar o projeto se entendê-lo inconstitucional (veto jurídico), ou contrario ao interesse público (veto político).

Cumpre estabelecer que o veto é sempre expresso. Assim, não existe veto tácito, devendo ser motivado e por escrito. O veto é sempre supressivo, não podendo adicionar. Além disso, o veto é superável ou relativo, pois poderá ser "derrubado" pelo Poder Legislativo.

Importa lembrar, ainda, que se o prefeito simplesmente vetar, sem explicar os motivos de seu ato, estaremos diante da inexistência do veto, portanto, o veto sem motivação expressa produzirá os mesmos efeitos da sanção (no caso, tácita).

Passando a análise pormenorizada das proposições legais do projeto observamos que trata sobre **organização administrativa**, matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Executivo como se passa a demonstrar.

Assim estabelece o art. 32, da Lei Orgânica do Município:

> "Art. 32 – Compete **privativamente** ao Prefeito, a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre:
>
> (...)
>
> III – **Organização administrativa**, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoais da administração."

A organização administrativa é baseada em dois pressupostos fundamentais: a distribuição de competências e a hierarquia. O direito positivo define as atribuições dos vários órgãos administrativos, cargos e funções e, para que haja harmonia e unidade de direção, ainda estabelece uma relação de **coordenação** e **subordinação** entre os vários órgãos que integram a Administração Pública, ou seja, estabelece a hierarquia.

Praça Dr. Araújo Sobrinho s/n São Lourenço da Mata CNPJ: 11.251.832/0001-05
Site: www.slm.pe.gov.br Facebook: www.facebook.com/prefslm

Não se pode dizer que a organização hierárquica corresponda a atribuição exclusiva do Poder Executivo, diante do artigo 61, § 1º, II, da Constituição, segundo o qual se incluem na iniciativa do Presidente da República as leis que disponham sobre organização administrativa. Combinando-se esse dispositivo com o artigo 84, VI, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/01, tem-se que concluir que a organização administrativa, *quando não implique aumento de despesa*, **é da competência** do Presidente da República; *quando acarrete aumento de despesa*, **é matéria de lei de iniciativa** do Presidente da República.

No entanto, mesmo quando dependa de lei, pode-se dizer que da organização administrativa decorrem para a Administração Pública diversos poderes:

1. o de **editar atos normativos** (resoluções, portarias, instruções), com o objetivo de ordenar a atuação dos órgãos subordinados; trata-se de atos normativos de efeitos apenas internos e, por isso mesmo, inconfundíveis com os regulamentos; são apenas e tão somente decorrentes da **relação hierárquica**, razão pela qual não obrigam pessoas a ela estranhas;
2. o de **dar ordens** aos subordinados, que implica o dever de obediência, para estes últimos, salvo para as ordens manifestamente ilegais;
3. o de **controlar** a atividade dos órgãos inferiores, para verificar a legalidade de seus atos e o cumprimento de suas obrigações, podendo **anular** os atos ilegais ou **revogar** os inconvenientes ou inoportunos, seja *ex officio*, seja mediante provocação dos interessados, por meio de recursos hierárquicos;
4. o de **aplicar sanções** em caso de infrações disciplinares;
5. o de **avocar** atribuições, desde que estas não sejam da competência exclusiva do órgão subordinado;
6. o de **delegar** atribuições que não lhe sejam privativas.

Há de se observar que a **relação hierárquica** é acessória da organização administrativa. Pode haver distribuição de competências dentro da organização administrativa, excluindo-se a relação hierárquica com relação a determinadas atividades. É o que acontece, por exemplo, nos órgãos consultivos que, embora incluídos na hierarquia

Praça Dr. Araújo Sobrinho s/n São Lourenço da Mata CNPJ: 11.251.832/0001-05
Site: www.slm.pe.gov.br Facebook: www.facebook.com/prefslm

administrativa para fins disciplinares, por exemplo, fogem à relação hierárquica no que diz respeito ao exercício de suas funções. Trata-se de determinadas atividades que, por sua própria natureza, são incompatíveis com uma determinação de comportamento por parte do superior hierárquico. Outras vezes, acontece o mesmo porque a própria lei atribui uma competência, com exclusividade, a determinados órgãos administrativos, em especial os colegiados, excluindo, também, a interferência de órgãos superiores.

Ainda a respeito de hierarquia, segundo o ilustre doutrinador Renato Alessi (1970:103), cabe assinalar que a expressão pode ser empregada em três sentidos diferentes, um técnico-político e os outros dois jurídicos, da seguinte forma:

a) sob o primeiro aspecto, a hierarquia é um **princípio**, um critério de organização administrativa, em decorrência do qual um órgão se situa em plano de superioridade com respeito a outros que se situam na mesma posição em relação a outros que, por sua vez, se situam na mesma posição em relação a outros mais, e assim por diante, dando lugar a uma característica **pirâmide**; em seu ápice encontra-se o Chefe do Poder Executivo, de onde emanam as diretrizes para os órgãos inferiores; estes, por sua vez, fornecem os elementos e preparam as decisões dos órgãos superiores;
b) sob o segundo aspecto (agora jurídico), a hierarquia corresponde a um **ordenamento hierárquico** definido por lei e que implica diversidade de funções atribuídas a cada órgão; essa distribuição de competências pode ser mais ou menos rígida, podendo ser **concorrente** ou **exclusiva**; dependendo da maior ou menor rigidez, os órgãos superiores terão maior ou menor possibilidade de controle sobre os subordinados;
c) sob o terceiro aspecto (ainda jurídico), a hierarquia corresponde a uma **relação** pessoal, obrigatória, de natureza pública, que se estabelece entre os titulares de órgãos hierarquicamente ordenados; é uma relação de coordenação e de subordinação do inferior frente ao superior, implicando um poder de dar ordens e o correlato dever de obediência. Vale dizer que o **ordenamento hierárquico** é fixado pela lei e que desse ordenamento resulta uma **relação de coordenação e subordinação**, que implica os já referidos poderes para a Administração.

Segundo Mário Masagão (1968:55), a relação hierárquica caracteriza-se da seguinte maneira:

a) é uma relação estabelecida entre órgãos, de forma necessária e permanente;
b) que os coordena;
c) que os subordina uns aos outros;
d) e gradua a competência de cada um.

Daí depreende-se a que a organização administrativa é o que coordena e subordina uns aos outros os órgãos da Administração Pública e seus agentes, graduando a autoridade de cada um.

Nos Poderes Judiciário e Legislativo não existe hierarquia no sentido de relação de coordenação e subordinação, no que diz respeito às suas funções institucionais. No primeiro, há uma distribuição de competências entre instâncias, mas uma funcionando com independência em relação à outra; o juiz da instância superior não pode substituir-se ao da instância inferior, nem dar ordens ou revogar e anular os atos por este praticados. Com a aprovação da Reforma do Judiciário pela Emenda Constitucional nº 45/04, cria-se uma hierarquia parcial entre o STF e todos os demais órgãos do Poder Judiciário, uma vez que suas decisões sobre matéria constitucional, quando aprovadas como súmulas, nos termos do artigo 103-A, introduzido na Constituição, terão efeito vinculante para todos. O mesmo ocorrerá com as decisões definitivas proferidas em ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 102, § 2º). No Legislativo, a distribuição de competências entre Câmara e Senado também se faz de forma que haja absoluta independência funcional entre uma e outra Casa do Congresso.

O Supremo Tribunal Federal já manifestou seu repúdio ao vício de iniciativa por violação à competência legislativa privativa por diversas vezes como passamos a demonstrar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGOANA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO

PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. **1. iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes**. 4. ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI n. 2.329, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 25.6.10).

E mais:

CONSTITUCIONAL. **LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO** PARA SUPERVISIONAR A PRODUÇÃO DE FILMES PUBLICITÁRIOS PARA PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS, FISCALIZAR A EXIBIÇÃO NAS SALAS DE CINEMA E LAVRAR MULTAS PELO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA**. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. **Princípio da predominância do interesse**. 2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios

> (CF, arts. 24 e 30, I). 3. A lei estadual sob análise, ao estabelecer a obrigatoriedade da exibição, antes das sessões, em todos os cinemas do Estado, de filme publicitário esclarecendo as consequências do uso de drogas, disciplina matéria de proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União rejeitada. 4. **Por outro lado, ao atribuir ao Poder Executivo a supervisão de filmes publicitários, a fiscalização de salas de cinema e a lavratura de multas pelo descumprimento da obrigação de exibição dos filmes especificados, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa** (CF, art. 61, § 1º, II, e). 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 5140, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018)

Igualmente se manifestou o STF, por ocasião do julgamento da ADI nº 5275, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, no Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, no Processo Eletrônico DJe-230, divulgado em 26/10/2018, e publicado em 29/10/2018, em relação a projeto de lei proposto por Chefe do Poder Executivo violando competência legislativa privativa de outros entes. Vejamos:

> "CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO QUE DISCIPLINA O ACESSO A INFORMAÇÃO. EXCESSOS EM RELAÇÃO A ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, MINISTÉRIO PÚBLICO E TRIBUNAIS DE CONTAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. O inciso I do parágrafo único do art. 1º da

Praça Dr. Araújo Sobrinho s/n São Lourenço da Mata CNPJ: 11.251.832/0001-05
Site: www.slm.pe.gov.br Facebook: www.facebook.com/prefslm

Lei 15.175/2012 do Estado do Ceará apenas reproduz o disposto no art. 1º, parágrafo único, I, da Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que, com fundamento no art. 5º, XXXIII, art. 37, § 3º, II, e art. 216, § 2º, da Constituição Federal, estabelece deveres aplicáveis a toda a Administração Pública, direta e indireta, nas esferas federativas e nos três Poderes de Estado. 2. A previsão dos artigos 5º, II a VI, e 6º, § 2º, da Lei impugnada interferiu na organização administrava dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e do Tribunal de Contas dos Municípios, recentemente extinto, induzindo a modificação de sua estrutura orgânica e gerando impacto na gestão de seus recursos humanos. 3. A Constituição Federal assegura a autonomia administrativa do Poder Legislativo (CF, artigos 51, III e IV; 52, XII e XIII), do Poder Judiciário (CF, art. 99), do Ministério Público (CF, art. 127, § 2º) e também dos Tribunais de Contas (CF, artigos 73, 75 e 96, II, b). Precedentes. 4. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 5º, II a VI, e 6º, § 2º, da Lei 15.175/2012 do Estado do Ceará."

III – CONCLUSÃO.

As proposições do projeto de lei em análise têm a finalidade de autorizar "a criação, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, o PROJETO PARA AULAS NÃO PRESENCIAIS, no ensino fundamental fases I, II e EJA, nas unidades Educacionais públicas de São Lourenço da Mata.".

O Município é ente federativo competente para tal, contudo **vislumbramos a ocorrência de vício de iniciativa** tendo em vista que o projeto de lei dispõe sobre matéria de competência privativa do Chefe do

Executivo, ao **legislar sobre organização administrativa criando novas atribuições para órgãos da administração pública.**

Dessa forma observa-se que o projeto de lei nº 010/2020 acaba por usurpar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo e macula o diploma pelo vício de iniciativa, razão pela qual ponderamos pelo **veto jurídico**.

Diante do exposto, e tendo em vista que este parecer não é vinculativo, remeta-se o presente projeto de lei, bem como parecer para superior consideração do Chefe do Executivo, a quem cabe e compete o exercício de sanção e veto, uma vez que este parecer se propôs a elucidar algumas dúvidas relacionadas ao tema.

É o Parecer, s.m.j.

À Consideração Superior.

Dr. Eduardo Ferreira Lima

PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

Dr. Getúlio Soares Ramos Machado

ASSESSOR JURÍDICO DA PROCURADORIA

Dr. Hugo Farias Lins

ASSESSOR ESPECIAL DO MUNICÍPIO

Praça Dr. Araújo Sobrinho s/n São Lourenço da Mata CNPJ: 11.251.832/0001-05
Site: www.slm.pe.gov.br Facebook: www.facebook.com/prefslm