PARECER JURÍDICO Nº 006/2022

EMENTA: Veto de Projeto de Lei. Projeto de Lei 040/2021 vetado integralmente pelo Poder Executivo, em razão do princípio da reserva de iniciativa. Inconstitucionalidade formal.

1 RELATÓRIO

A Secretaria Parlamentar, da Câmara Municipal de Vereadores de Ilhéus formulou consulta a esta Comissão Legislativa, instituída pela Portaria nº 005/2021, acerca do andamento processual do projeto de lei nº 40/2021, que *"Dispõe sobre a instalação em praças e parques públicos, brinquedos e equipamentos adaptados especialmente desenvolvidos para lazer e recreação de crianças com mobilidade reduzida e necessidades especiais, no âmbito do Município de Ilhéus-Ba e dá outras providências".*

O referido projeto foi encaminhado para o Poder Executivo no dia 22/12/2021, retornando para esta Casa, no dia 10/01/2022, tendo como autoria o vereador Carlos Augusto Cardoso da Silva, tendo sido integralmente vetado pelo poder executivo, em razão do princípio da reserva de iniciativa.

É o relatório. Passo à análise.

2 DA TEMPESTIVIDADE DO VETO

O Projeto de Lei nº 142/2021 foi encaminhado para o Poder Executivo no dia 22/12/2021, retornando para esta Casa, no dia 10/01/2022.

Dispõe o artigo 57, § 1º da Lei Orgânica do Município:

> **Art. 57.** Aprovado o projeto de lei, será este enviado ao

Prefeito, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º O Prefeito, considerando o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento.

§ 2º Decorrido o prazo do parágrafo anterior, o silêncio do Prefeito importará sanção.

Para análise da tempestividade do presente veto, urge trazer a conhecimento o decreto municipal nº 117, de 22 de dezembro de 2022, uma vez que determinou ponto facultativo nos dias 24 e 31 de dezembro de 2021, não sendo considerado para a contagem do prazo para apresentação do veto pelo poder executivo.

Senão vejamos entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na arguição de inconstitucionalidade nº 0001606- 06.2011.8.19.0000, pela 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça.

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL. EMENDAS PARLAMENTARES AO PROJETO. VETO NO PRAZO DE QUINZE DIAS ÚTEIS. COMUNICAÇÃO. NÃO CÔMPUTO DOS DIAS DE PONTO FACULTATIVO NA PREFEITURA. PROMULGAÇÃO PELO LEGISLATIVO. INOCORRÊNCIA DE SANÇÃO TÁCITA. VÍCIO FORMAL CARACTERIZADO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Há contrariedade ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes na compressão pelo Legislativo do exercício das competências constitucionais exclusivas de fixar políticas públicas conferida ao Executivo. **No prazo de quinze dias úteis para exercício do veto pelo Executivo a projeto de lei não são computados dias de tradicional ponto facultativo nas repartições da prefeitura, ainda que a Câmara tenha funcionado naqueles dias,** eis que se trata de ato privativo do prefeito, que se sujeita aos decretos que estabeleceram não haver expediente naquelas datas festivas. Aposto tempestivo veto ao projeto de lei orçamentária em razão de emendas irregulares, cabia à Câmara deliberar sobre o veto e não simplesmente promulgar a

> lei. Afronta ao disposto nos artigos 7º, 115 e parágrafos e 210, § 3º, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 2.875/2011, do Município de Itaguaí, retornando os autos ao órgão fracionário para prosseguimento do julgamento. (Grifou-se)

Tem-se, portanto, que o veto foi apresentado de forma tempestiva.

3 ANÁLISE JURÍDICA

Acerca da temática dos vetos, o Regimento Interno da Casa de Leis do Município de Ilhéus, dispõe em seu artigo 42, III:

> **Art. 42.** São atribuições do plenário:
> [...]
> III – apreciar os vetos, rejeitando-os ou mantendo-os;

Já o artigo 57, da Lei Orgânica do Município de Ilhéus, em seus parágrafos 4º e 5º, assim prevê:

> **Art. 57 -** Aprovado o projeto de lei, será este enviado ao Prefeito, que, aquiescendo, o sancionará.
>
> **§4º** - ***A apreciação do veto, pelo Plenário da Câmara, será feita dentro de quinze dias úteis, a contar do seu recebimento,*** em uma só discussão e votação, com parecer ou sem ele, considerando-se rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores.
>
> **§5º** - ***Esgotado*** sem deliberação ***o prazo*** estabelecido no §4º, ***o veto será colocado na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais matérias.***

Ab initio, é de suma relevância esclarecer que a atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de processo legislativo. A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento.

Eis que, encaminhado para sanção pelo Poder Executivo, o Projeto de Lei de nº 40/2021, foi vetado *in totem*, sob a alegação de inafastável vício formal de inconstitucionalidade, decorrente da usurpação de competência de iniciativa.

Apresentadas suas razões de veto, a apreciação deste pelo Plenário da Câmara, deverá ser feita dentro de quinze dias úteis, a contar do seu recebimento, em uma só discussão e votação, ***com parecer ou sem ele,*** considerando-se rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores, consoante prevê o § 4º, do artigo 57, da Lei Orgânica Municipal, alhures transcrito.

A Lei Orgânica do Município no parágrafo único do art. 54, em atenção à simetria, reproduziu a vedação à criação e estruturação e órgãos da Administração Pública pelo Legislativo em projeto de iniciativa exclusiva do Executivo, *ex vi:*

> **Art. 54.** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
>
> I. criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou aumento de sua remuneração;
> II. servidores públicos do poder Executivo, da Administração Indireta e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, sem regime jurídico;
> III. **criação, estruturação** e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes **e órgãos da Administração Pública;**
> IV. matéria orçamentária e a que autorizem a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

No caso em comento, de fato, o presente projeto representa invasão indébita do Poder Legislativo em matéria legal que, indiscutivelmente, caberia ao Poder Executivo Municipal, contrariando a aludida estrutura simétrica do processo legislativo, eis que o artigo 77, inciso VI e VII da Constituição Estadual prevê:

> **Art. 77 -** São de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre:
> I - fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil;
> II – criação de cargos, funções ou empregos públicos na

> administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de remuneração;
> III – matéria tributária e orçamentária;
> IV – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
> V – organização das Procuradorias e da Defensoria Pública;
> VI – **criação, estruturação e competência** das Secretarias e demais órgãos da administração pública;
> VII – **organização administrativa** e serviços públicos, **que impliquem aumento ou redução de despesas.**

Observa-se, pois, que a Lei Orgânica do Município reproduziu os textos das Constituições Federal e Estadual, ao prever que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre a estruturação e competência das Secretarias e demais órgãos da administração pública.

Demais disso, o Poder Legislativo, por iniciativa de parlamentar, ao legislar acerca da instalação em praças e parques públicos, brinquedos e equipamentos adaptados especialmente desenvolvidos para lazer e recreação de crianças com mobilidade reduzida e necessidades especiais, opõe óbice à organização administrativa dos órgãos da administração pública municipal, uma vez que desconsiderou o disposto na Lei Orgânica do Município, em simetria com o art. 61, §1º, II, “b” da Constituição Federal, *ex vi:*

> **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> **§ 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;

A citada inconstitucionalidade advém no vício de iniciativa do Projeto de Lei, por interferir na estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública indireta do Município.

Nas razões de veto, o Poder Executivo acrescentou que:

> A Administração Pùblica, por ter que executar a política pública criada pelo mencionado projeto de lei, é quem apresenta condições de corretamente dimensionar as consequências da execução do serviço, mormente considerando que eventuais despesas provenientes da adoção das medidas previstas na proposta legislativa deverão ser incluídas em dotações orçamentárias do município.

O parágrafo único, do artigo 54, da Lei Orgânica, claramente aduz:

> **Art. 54.** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
>
> Parágrafo Único - **Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal,** ressalvado o disposto em lei. (Grifou-se)

Nota-se que, portanto, que não é permitido à Câmara Municipal instituir despesas sem a necessária provisão financeira ou sobre as quais o Executivo não tenha controle, nem tenha sido objeto de expressa previsão.

Sobre vícios de iniciativa a jurisprudência do Pretório Excelso é pacífica em assinalar:

> 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. (STF - AgR ARE: 1007409 MT - MATO GROSSO, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 24/02/2017, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-047 13-03-2017)

Nessa esteira, não pode o senhor vereador, de forma isolada, exercer a função atribuída ao Poder Executivo, sob pena de invadir esfera de competência alheia, ultrapassando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes do Estado, afinal se cabe a este a organização administrativa e não o fez, tendo em vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo.

4 CONCLUSÃO

Diante do quanto exposto, instada a se manifestar sobre o andamento processual do Projeto de Lei nº 40/2021, esta comissão reconhece que, a iniciativa do projeto de Lei, amolda-se ao interesse local, conforme estatuído no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, contudo privativa do Senhor Prefeito Municipal, por simetria ao que dispõe a Constituição Federal artigo 61 e artigos 55 e artigo 77, inciso VI e VII da Constituição Estadual da Constituição Estadual, violando o princípio da separação dos Poderes.

Assim sendo, esta Comissão opina pela manutenção do veto ao Projeto de Lei nº 040/2021, pois formalmente inconstitucional, devendo o mesmo ser mantido pelo Plenário.

Importante salientar que a emissão de parecer por esta Comissão não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, uma vez que essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Este parecer é peça meramente opinativa, não vinculando o parecer das Comissões e do Plenário.

É o nosso parecer. S.M.J.

Ilhéus -BA, 19 de fevereiro de 2022.

ADRIANO SANTOS DE CARVALHO
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 42.467

JOSÉ CARLOS COSTA DA SILVA JÚNIOR
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 33.086