



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO PRÉVIO N° 091/2016

**PARECER SOBRE AS RAZÕES DO VETO AO
PROJETO DE LEI N° 005/2016, DE AUTORIA
DO VEREADOR CHARLES BORGES, QUE
DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA
INSTALAÇÃO DE DISPOSITIVOS PARA A
CAPTAÇÃO E REAPROVEITAMENTO DE
ÁGUAS DA CHUVA E FONTES
ALTERNATIVAS NAS NOVAS EDIFICAÇÕES
DE PRÉDIOS PÚBLICOS, BEM COMO
ADEQUAÇÃO AOS JÁ EXISTENTES, COM A
UTILIZAÇÃO DE TELHADOS
AMBIENTALMENTE CORRETOS E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

1) RELATÓRIO

Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 052/2016-PGL as razões de veto integral do Executivo ao Projeto de Lei nº 005/2016 de autoria do vereador Charles Borges, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de dispositivos para a captação e reaproveitamento de águas da chuva e fontes alternativas nas novas edificações de prédios públicos, bem como adequação aos já existentes, com a utilização de telhados ambientalmente corretos e dá outras providências, que por força do art. 181-A do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

O Executivo apôs veto integral ao Projeto por entende-lo inconstitucional.

É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 135 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos, quando for o caso.

O veto é, pois, forma de discordância ou rejeição, de julgamento ou de oposição formal do Executivo ao projeto aprovado pelo Legislativo, remetido para sanção e promulgação, ao fundamento de inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público, sendo, pois, uma das formas de controle preventivo de constitucionalidade, podendo ser total (quando se refere a todo o texto) ou parcial (quando se refere a parte dele).

Tanto a sanção como o veto são considerados instrumentos de controle de um Poder sobre o outro, do Executivo sobre o Legislativo e vice-versa, que traduz o sistema de freios e contrapesos consagrado na doutrina da separação dos Poderes.

Quanto ao requisito temporal de admissibilidade, verifico que as razões do voto foi protocolada na Câmara no dia 21/06/2016, exatamente no último dia do prazo, qual seja, no 15º dia útil, considerado, pois, temporâneo.

No mérito das razões do voto o Executivo firmou entendimento pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei, pelo fato de que a matéria nele veiculada está dentro das competências privativas do Executivo, particularmente no bojo das atribuições da organização da administração (art. 57, incisos V e VII da LOM), atentando, pois, contra o princípio da independência entre os poderes.

De fato, o Projeto de Lei cria o Programa de Conservação e Uso Racional da Água nas edificações públicas e obriga o Executivo a aplicá-lo na construção de novos imóveis públicos, bem como fazer as adequações naqueles que em que o Poder Público esteja usando na condição de locatário.

Verifico que a proposição impõe obrigação de fazer ao Executivo municipal não só no porvir, mas de forma imediata logo a após vigência se o Projeto virar lei, com reação aos prédios locados pelo Poder Público.

O planejamento quanto aos ingressos de receitas e aos dispêndios a que o município vai ser gestor, compete exclusivamente ao chefe do Poder Executivo, que o exterioriza por meio de suas Leis Orçamentárias, vale dizer, PPA, LDO, LOA e Créditos Adicionais, cada qual na sua medida e competência legislativa.

Por isso mesmo a Constituição Federal de 88 em seu art. 167, inciso I e II e a Lei Orgânica Municipal em seu art. 103, inciso I e II, reproduzem que:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Art. 103. É vedado:

I - início de programas e projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual;

II - realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Por óbvio que a imposição de obrigação de fazer ao Executivo municipal de aplicar as disposições do PL aos novos prédios públicos, bem como de fazer adequações imediatas nos prédios locados, ainda que louvável a intenção do legislador, afronta os dispositivos acima invocados, pois tais despesas não foram evidentemente previstas na Lei Orçamentária Anual e, não estando previstas, excederiam, por certo, as dotações orçamentárias já consignadas ou não para esse fim.

Ademais, ainda que o óbice delineado estivesse afastado, incidiria também a obrigação determinada no art. 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal que impõe, quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, a necessidade de se fazer juntar documento que consubstancie a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além de declaração do ordenador da despesa, de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual.

Verifico, por fim, que não obstante a magnitude e a oportunidade do Projeto de Lei, aqüiesço com as razões do voto, embora com fundamento diverso, entendendo também que o seu conteúdo está contido no arcabouço das competências privativas do Prefeito

Municipal, elencadas no art. 71 da Lei Orgânica Municipal, com especificidade no inciso VIII, *in verbis*:

"Art. 71. Compete, privativamente, ao Prefeito:

(...);

VIII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública municipal, na forma da lei;

Dispor sobre a obrigatoriedade de implantação de obrigações em equipamentos públicos, bem como os por ele usados na forma de locação, é, na verdade, uma atribuição exclusiva do prefeito municipal, enquadrada no exercício da direção da administração pública municipal. Nesse passo, iniciar o processo legislativo é uma prerrogativa única e exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Discorrer sobre a iniciativa significa no dizer do mestre Giovani da Silva Corralo¹

abordar o início do processo legislativo municipal. Em outras palavras: identificar os atores que podem iniciar o trâmite das espécies legislativas sujeitas à manifestação do Plenário, que poderão ser: (a) vereadores; (b) Executivo; (c) iniciativa popular.

A iniciativa constitui a primeira das fases do processo legislativo; é responsável em deflagrar o processo legislativo, seguindo-se as demais fases, até a promulgação e publicação do projeto apresentado.

Cada fase está intimamente ligada à anterior, sendo sua existência, pressuposto necessário à ocorrência da seguinte, devendo ocorrer todas elas, sem qualquer alteração de sua colocação no tempo ou regredir em sua verificação, sob pena de invalidação, pois, se a iniciativa for inválida, da mesma forma o será a lei, mesmo que tenha sido sancionada posteriormente.

A CF delimita o poder de iniciativa legislativa, ao dispor sobre a competência para iniciativa do processo legislativo em matérias de iniciativa reservada, indicando de forma exclusiva, seus titulares, de forma que, se iniciada por titular diferente do indicado, o ato restará inválido.

A usurpação de iniciativa pode ser considerada como vício de origem, vez que a violação a regra de reserva ou exclusividade do direito de iniciativa vicia, de forma irremediável, o ato legislativo, acarretando a nulidade da lei, que resta insanável até mesmo pela sanção e pela promulgação.

Para João Jampaulo Júnior²:

A capacidade de iniciativa legislativa não pode ser exercida indiferentemente, pois há matérias de iniciativa reservada (privativa) para determinados titulares, de sorte que o ato será inválido quando a iniciativa legislativa for tomada por outro titular, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção e promulgação de quem poderia oferecer o projeto – denomina-se vício de origem.

Toda vez que a CF atribui competência reservada a um órgão ou pessoa, ela está negando a qualquer outro, a condição de titular da iniciativa, proibindo a deflagração do processo legislativo por agente diverso do indicado, que não possui competência em razão da matéria para tanto.

¹ Corralo. Giovani da Silva. O Poder Legislativo Municipal. Malheiros, São Paulo, 2008, p. 81.

² Júnior, João Jampaulo. O Processo Legislativo Municipal, 2^a ed., Edit. Fórum, Belo Horizonte, 2009, p. 83.

Assim, é correto afirmar que nas matérias de competência reservada (iniciativa privativa), o desencadeamento do processo legislativo será permitido para alguns e proibido para outros. A inobservância à CF quanto a esta regra acarretará vício de inconstitucionalidade.

De forma que, caso não sejam observadas as regras de competência para iniciativa do processo legislativo, o ato será considerado como vício de origem, por inconstitucionalidade, em vista de usurpação de iniciativa.

Nesta seara o STF tem declarado inconstitucional o desrespeito às matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo, dada a sua implicação com o princípio fundamental da separação de Poderes (RDA, 215:270-8; 188-139; RTJ, 159:736).

O eg. TJSP, da mesma forma, vem entendendo pela inconstitucionalidade de leis municipais onde projetos de lei de iniciativa de vereadores invadem matéria privativa do Executivo. Nesse sentido, o julgamento da ADI nº 14.749-0, j. 19.10.94, alegando que a norma constitucional relativa ao processo legislativo constitui norma-princípio e tem caráter de norma de observância impositiva para as três esferas governamentais, de modo que dela o Município não pode se afastar³.

Nesse mesmo raciocínio, o entendimento do eg. TJMG, em casos de benefícios concedidos a servidores públicos municipais, por iniciativa do Poder Legislativo, em matéria relativa ao quadro de pessoal do Município, de competência exclusiva do Poder Executivo (criado de forma inconstitucional pelo Legislativo, por vício de origem):

TJMG: "CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE COBRANÇA - SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - FÉRIAS-PRÊMIO - PREVISÃO EM LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO - CONCESSÃO DE BENEFÍCIO - AUMENTO DE DESPESA PARA O PODER EXECUTIVO - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE -IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - PROVIMENTO DA IRRESIGNAÇÃO - INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 61, § 1º, "A", "B" E "C" DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E ART. 66, III, "A", "B" E "C" DA CARTA ESTADUAL. O Poder Legislativo em observância aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes Públicos Estatais, não pode conceder benefícios a servidores do Poder Executivo Municipal, notadamente, **quando importar em aumento de despesas.**" (Proc. nº 1.0106.05.018124-2/001(1), ac. de 20/07/2006, Pub: 22/08/2006).

No mesmo sentido:

ADIn 01: "... são de iniciativa exclusiva do Executivo projetos de lei sobre matéria financeira e orçamentária e os que aumentam vencimentos ou despesas pública, como dispõe o art. 2º, § 2º, das Disposições Constitucionais Transitórias e Lei Complementar nº 3, de 28/12/72, art. 58, incisos I e III, do Estado de Minas Gerais, com sua posterior modificação." (Cf. rel. **Des. RUBEM MIRANDA**, in JM 110/16).

Na ADIn 541-3/PB, rel. **Min. MARCO AURÉLIO**, restou assentado que a "Constituição Federal revela como princípio básico, a ser observado nas Constituições Estaduais, isto a teor do disposto no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que **compete ao executivo a iniciativa das leis que aumentem a remuneração de cargos, funções ou empregos públicos da Administração Direta e Autárquica – inciso II do art. 61** – sendo certo, ainda, que qualquer vantagem há de estar autorizada na **Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo, contar com a indispensável dotação – inciso I do art. 69.**" (DJU 14.02.92, p. 1.165, Lex STF 162:28, RTJ 140:26).

Na Adin 175-2/PR, o rel. **Min. OCTÁVIO GALLOTTI** declarou inconstitucionais dispositivos da Constituição do Estado do Paraná que consagravam

³ Igual teor: ADI nº 38.978-0, j. 8.10.97, JUIS – Jurisprudência Informatizada Saraiva, 17; ADIN nº 15.035-0/4; ADI nº 11.805-0, ADI nº 17.244-0/2.

direitos dos servidores públicos, v.g. licença especial, quinquênios e direito a creches para filhos de até seis anos de idade, "por tratarem de matéria sujeira à iniciativa privativa do chefe do Poder.

Assim, nossos Tribunais tem se manifestado de forma inequívoca, sobre a inconstitucionalidade de projeto de lei que trata de matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, criado por iniciativa do Poder Legislativo, por vício de iniciativa (ou vício de origem), isto é, decorrente de usurpação de iniciativa, afrontando, por conseguinte, o princípio fundamental da separação de Poderes.

3) CONCLUSÃO

Dante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo **ENTENDE, CONCLUI E OPINA PELA MANUTENÇÃO DAS RAZÕES DO VETO** ofertadas pelo Poder Executivo ao Projeto de Lei nº 005/2016 de autoria do vereador Charles Borges, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de dispositivos para a captação e reaproveitamento de águas da chuva e fontes alternativas nas novas edificações de prédios públicos, bem como adequação aos já existentes, com a utilização de telhados ambientalmente corretos e dá outras providências, dada a inconstitucionalidade já demonstrada.

É o parecer, s.m.j. da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 11 de julho de 2016.


Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011


PODER LEGISLATIVO
Câmara Muni. dos Ver. de Parauapebas
Alane Paula Araújo
Procurador Geral Legislativo
Portaria nº 005/2015