



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 049/2022

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 063/2022

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AS
RAZÕES DO VETO TOTAL Nº
009/2022, DE AUTORIA DO CHEFE
DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL,
AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº
185/2021, DE AUTORIA DO
VEREADOR ELIAS FERREIRA DE
ALMEIDA FILHO, QUE DETERMINA
A UTILIZAÇÃO DE SISTEMA
ELETRÔNICO DE GERENCIAMENTO
DE FILAS NA REDE PÚBLICA
MUNICIPAL.**

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado por meio do Expediente Interno nº 006/2022 – PGL/CMP, as Razões do Veto Total nº 009/2022, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, ao Projeto de Lei Ordinária nº 185/2021, de autoria do Vereador Elias Ferreira de Almeida Filho, que determina a utilização de sistema eletrônico de gerenciamento de filas na rede pública municipal, que por força do § 3º do art. 264 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. Em sede de justificativa o proponente argumentou que o PL usurpa competência legislativa do Executivo descritas no art. 53, inc. V c/c art. 71, incisos VIII, da Lei Orgânica do Município, estando, por isso mesmo, eivado de inconstitucionalidade.

3. É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

4. 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. 196 do Regimento Interno,

inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, ainda que dos anexos, quando for o caso.

5. 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, 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).

6. Tanto a Sanção quanto o Veto são considerados instrumentos de controle de um Poder sobre o outro, ou seja, do Executivo sobre o Legislativo e vice-versa, consubstanciando o sistema de freios e contrapesos consagrado na doutrina da separação dos Poderes.

7. A respeito do tema a Constituição Federal assim tratou:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional ou contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

8. Trazendo para a nossa realidade, a nossa carta local assim disciplina o tema:

Art. 50. Os projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal de Parauapebas serão enviados ao Prefeito que, aquiescendo, os sancionará.

§ 1º Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional ou contrário ao interesse público**, veta-lo-á, total ou parcialmente, dentro de 15 (quinze) dias úteis, contados daquele em que o receber, comunicando os motivos do veto ao Presidente da Câmara Municipal, neste mesmo prazo.

9. No entender do eminente constitucionalista e professor José Afonso da Silva:¹

“veto é o modo de o Chefe do Executivo exprimir sua discordância com o projeto aprovado, por entendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público.”

10. Atente-se, pois, que são somente duas hipóteses exaustivas de fundamentação para aposição de VETO, quais sejam, **inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público**.

11. Quanto ao requisito temporal de admissibilidade das razões de veto, verifico que são tempestivas, dado que o PL fora recebido no

¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 526

Executivo dia 08/03/2022 e as razões protocoladas na Câmara no dia 23/03/2022. Portanto entro do prazo legal.

12. As razões imprimidas pelo proponente para justificar o Veto Total ao PL 185/2021 foi de que o PL usurpa competência legislativa do Executivo descritas no art. 53, inc. V c/c art. 71, incisos VIII, da Lei Orgânica do Município, estando, por isso mesmo, eivado de inconstitucionalidade.

16. Observando atentamente as razões expostas no presente Veto, tenho que **assiste razão ao Chefe do Executivo**.

17. Por época da análise do PL 185/2021 esta Procuradoria opinou pela sua Ilegalidade e Inconstitucionalidade, por entender que além de usurpar competência privativa outorgada constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo, ainda criava despesa obrigatório ao Poder Executivo, sem a apresentação do necessário relatório de impacto orçamentário e financeiro, nos moldes definidos pela Lei Complementar 101/2000.

18. Transcrevo excertos do Parecer Prévio nº 297/2021 exarado pela Procuradoria:

“9. Não obstante a importância da matéria veiculada no presente Projeto de Lei, tenho por mim que o Legislativo não possui competência para legislar estabelecendo normas sobre a organização e o funcionamento da administração pública municipal, sem que invada competência privativa do Executivo de iniciar o processo legislativo, afigurando o PL como inconstitucional por vício de iniciativa, a importar em violação ao princípio da separação dos poderes.

10. Isso porque a matéria está definida pela nossa Lei Orgânica no art. 53, inciso V, como privativa do Chefe do Poder Executivo, verbis:

Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

V – **organização administrativa**, serviços público e de pessoal da administração; (grifei)

11. A Constituição Federal também estabelece em seu artigo 61, § 1º uma relação de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo, entre elas a de organizar a administração.

Art. 61. (...)

§ 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;

12. É de ver também que o Supremo Tribunal Federal, guardião da ordem constitucional (CF/88, art. 102), no julgamento do ARE 878.911, com repercussão geral, Tema 917 (“Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias”), firmou orientação de que, **não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, verbis:** (grifei)

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido". (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL).

13. Essa hipótese dos autos, no meu modo de ver, é a exata exceção feita pelo STF quanto ao poder de iniciativa do Legislativo com relação a Projetos de Lei.

14. A Jurisprudência do STF é uníssona em considerar inconstitucional qualquer tentativa de o Legislativo usurpar competência atribuída exclusivamente ao Executivo para iniciar o processo legislativo:

"É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação." (ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 16-11-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005.) (grifei)

=====
"A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. **À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado,** podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada." (ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 30-8-2007, Plenário, DJ de 30-11-2007.)

=====
Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 994092211098 SP (TJ-SP)

Data de publicação: 05/04/2010

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº10.314/08, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - POLÍTICA DE GESTÃO DE RESÍDUOS REUTILIZÁVEIS E INCENTIVOS À COLETA SELETIVA DE LIXO NO MUNICÍPIO - **criação de obrigações ao Poder Executivo e de atribuições às secretarias de forma individualizada - medidas que constituem atos de gestão, concorrentes à administração pública - vício de iniciativa e invasão de competência** - ARTS. 5º, 25, 24, § 2º, II, 47, II, XIE XIV, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - LIMINAR REJEITADA - AÇÃO PROCEDENTE. **"Em que pese o nobre escopo da lei impugnada, o ato normativo é**

verticalmente incompatível com a sistemática constitucional, pois, tendo se originado de projeto de autoria de vereador, criou obrigações e estabeleceu condutas a serem cumpridas pela Administração Pública, prevendo-lhe a execução de serviços e atividades, onerando-a e sobrecarregando-a. Além disso, tratou de matérias que constituem atos de gestão, como, por exemplo, educação sanitária e ambiental, coleta seletiva e atribuições de Secretarias Municipais. Ante o vício de iniciativa e a invasão de competência, declara-se inconstitucional a Lei nº10.314/08, do Município de São José do Rio Preto".

=====
"As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes." (ADI 4.102, rel. min. **Cármen Lúcia**, julgamento em 30-10-2014, Plenário, DJE de 10-2-2015.) **Vide:** RE 436.996-AgR, rel. min. **Celso de Mello**, julgamento em 22-11-2005, Segunda Turma, DJ de 3-2-2006.

=====
"A ação direta foi proposta em face da EC 24/2002 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da administração pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. (...) A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da CF. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública." (ADI 2.654, rel. min. **Dias Toffoli**, julgamento em 13-8-2014, Plenário, DJE de 9-10-2014.) (grifei)

15. A competência, pois, do Prefeito para disciplinar a organização e o funcionamento da administração municipal é consectária lógica do princípio da separação dos Poderes, que concentra nas mãos do Chefe do Poder Executivo a gestão da máquina municipal e, por conseguinte, lhe dá os meios para que o faça.

16. Para além disso, pelo teor do Projeto de Lei, obrigar a administração pública a instituir para todos os seus órgãos Sistema de Gerenciamento Eletrônico de Senhas, à toda evidência, gera despesas obrigatórias ao Poder Executivo.

17. Há de se esclarecer que poderá o Legislativo apresentar projetos de leis que criem despesas permanentes ao Poder Executivo, ficando, todavia, adstrito à apresentação, nos termos do que determinada a LRF 101/2000, a apresentação de impacto

orçamentária e financeiro nos termos do art. 16 da LRF, bem como atender aos comandos do art. 113 da ADCT da CF/88.

18. Pelo que observei, nenhum desses requisitos encontra-se materializados no Processo Legislativo.

19. Nesta linha, como já esmiuçado, o Projeto de Lei afronta competência privativa do Prefeito de iniciar o processo legislativo, **padecendo, pois, de vício de inconstitucionalidade formal**, por violação ao princípio constitucional da separação dos poderes, albergado tanto pela constituição federal, quanto pela LOM em seu artigo 2º.

20. Do ponto de vista material, nada obstará seu prosseguimento.

21. Nesta linha, como já esmiuçado, o Projeto de Lei afronta competência privativa do Prefeito de iniciar o processo legislativo, **padecendo, pois, de vício de inconstitucionalidade formal**, por violação ao princípio constitucional da separação dos poderes, albergado tanto pela constituição federal, quanto pela Lei Orgânica Municipal em seu artigo 2º.”

19. Como vastamente justificado no Parecer Jurídico Prévio nº 297/2021, cujos argumentos listados no item anterior, demonstram, tal como as Razões de Veto, que o Projeto de Lei Ordinária nº 185/2021, de autoria do Vereador Elias Ferreira de Almeida Filho, que determina a utilização de sistema eletrônico de gerenciamento de filas na rede pública municipal, afronta competência privativa do Prefeito de iniciar o processo legislativo, **padecendo, pois, de vício de inconstitucionalidade formal**, por violação ao princípio constitucional da separação dos poderes, albergado tanto pela constituição federal, quanto pela Lei Orgânica Municipal em seu artigo 2º.

3) CONCLUSÃO

20. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo, **entende, conclui e opina pela MANUTENÇÃO DAS RAZÕES DO VETO TOTAL Nº 009/2022**, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, ao Projeto de Lei Ordinária nº 185/2021, de autoria do Vereador Elias Ferreira de Almeida Filho, que determina a utilização de sistema eletrônico de gerenciamento de filas na rede pública municipal.

21. É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 31 de março de 2022.

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011