



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 155/2022

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 194/2022

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AS
RAZÕES DE VETO TOTAL Nº
024/2022 AO PROJETO DE LEI
ORDINÁRIA Nº 10/2022, DE AUTORIA
DO VEREADOR ELIAS FERREIRA
DE ALMEIDA FILHO, QUE DISPÕE
SOBRE CONCESSÃO DE AUXÍLIO-
ALUGUEL ÀS MULHERES VÍTIMAS
DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, NO
MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS/PA,
E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado por meio do Expediente Interno nº 054/2022 – PGL/CMP, as Razões de Veto Total nº 024/2022 ao Projeto de Lei Ordinária nº 10/2022, de autoria do Vereador Elias Ferreira de Almeida Filho, que dispõe sobre concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, no município de Parauapebas/PA, e dá outras providências, 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 cria despesas para o Executivo e não apresentou Relatório de Impacto Orçamentário e Financeiro e o VETOU por desrespeito à Lei Orgânica Municipal e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

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**, vetá-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 Executivo dia 28/06/2022 e as razões protocoladas na Câmara no dia 08/07/2022. Portanto entro do prazo legal.

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

12. Em sua parte dispositiva o Propositor assim conclui, *verbis*:

Assim, diante das considerações apresentadas, **RESOLVO VETAR TOTALMENTE** o Projeto de Lei nº 010/2022, **por contrariedade a Lei Orgânica do Município de Parauapebas e a Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma do artigo 50, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Parauapebas.** (grifei)

13. Compulsando os autos das Razões de Veto verifico que o Proponente não arguiu nenhuma inconstitucionalidade que pudesse estar presente no Projeto de Lei e assim fundamentar o VETO e tão pouco o fundamentou por contrariedade ao interesse público. **Portanto, formalmente ilegal e inconstitucional as Razões de Veto apresentadas**, por absoluto relego à observação dos critérios legal e constitucional de aposição de VETO, conforme determinado no art. 66 da Constituição Federal e art. 50 da Lei Orgânica Municipal.

14. Vê-se, que por si só, este motivo é suficiente para a **REJEIÇÃO** das Razões do Veto por parte Câmara Municipal de Parauapebas.

15. Entretanto, enfrentando as questões de mérito, verifico que o Executivo após Veto ao PL, em apertada síntese pelas seguintes razões:

1) que o Projeto está inadequado, dado que aumentando despesas, não ter apresentado o Relatório de Impacto Orçamentário e Financeiro e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, além da compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, descumprindo o que determinam os artigos 16 e 17 da LRF;

2) que o Projeto de Lei usurpou competência privativa do Prefeito Municipal, como a autorização de despesas e administração dos bens e receitas públicas, como disposto nos incisos XXVII e XXXIII do artigo 71 da Lei Orgânica Municipal.

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

2.1) Quanto a Primeira Razão: Não apresentação de Relatório de Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro; declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, além da compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

17. A Razão de Veto acima é a exteriorização do art. 16, incisos I e II da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, *verbis*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias

20. É de se ressaltar que com a adição pelo legislador constitucional derivado do art. 113 ao ADCT da Constituição Federal, a exigência do art. 16, incisos I e II da LRF para os Projetos de Leis advindos do Legislativo passou a ser relegada, dada que a única exigência constitucional para a proposição do Legislativo que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, é a de ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

21. E veja-se que o legislador constitucional não fez qualquer exigência além desse requisito, nem de como seria e o que conteria nessa estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Também não fez qualquer vinculação ao supracitado artigo da LRF, simplificando assim e tornando factível a que o legislador pudesse iniciar um processo legislativo que eventualmente importasse em assunção de despesa pelo Executivo.

22. É de frisar que a exigência do art. 16, inciso II, é de observância e concretude impossível, dado que o vereador não é ordenador de despesas, e muito menos ainda ordenador de despesas do Executivo. Esse requisito legal, por certo que somente o Prefeito Municipal, quando do envio de PL dessa natureza à Câmara, teria condição de cumprir, vez que ele é por excelência, o gestor municipal.

23. Não obstante a argumentação constante do item 20, importa colocar uma lente sobre o caput do art. 16, no afã de verificar a real significância dos termos nele empregados e, fazer um cotejamento com o PL vergastado no afã de verificar a obrigatoriedade de apresentação de Relatório de Impacto Orçamentário e Financeiro, o que, em caso afirmativo, seria não nos moldes do art. 16, I da LRF, mas aos moldes do art. 113 do ADCT da CF/88.

24. Diz o texto do art. 16, I da LRF que será acompanhado de “estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes”, “a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa”. (grifei).

25. Importa conceituar, com o suporte do professor Carlos Valder do Nascimento², as expressões criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental:

“O vocábulo criação deriva do latim *creatio*, sendo empregado no sentido de ato de criar, que configura a manifestação de vontade estatal promotora do nascimento da relação jurídica de repercussão no campo financeiro-orçamentário. Aqui é tomada no sentido de instituição de

² MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 115-116.

uma atividade nova, portanto, que não esteja prevista no sistema de programação governamental. (grifei)

Por outro lado, a **expansão** implica conceito que determina a existência de ação pré-existente, na medida em que não encerra algo novo. Reproduz tão-somente atividade devidamente institucionalizada que, por opção de política governamental, necessita ser expandida, por conveniência do interesse público. É ditado, portanto, em razão das exigências derivadas das demandas sociais, da prestação de serviços públicos e dos investimentos que ao Poder Público cabe realizar.

Finalmente, tem-se o **aperfeiçoamento**, que não se encaixa nas situações anteriores, embora de certa forma pressuponha a existência de programa em execução. Nesse caso, a atividade é voltada somente para o aprimoramento das ações de governo, mas gera consequências financeiras com a sua implantação.”

26. Importante também citar sobre o tema, excertos da decisão do TCU, exarada no Acórdão 883/2005 – Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, datada de 17/05/2005, onde foi julgado pedido de reexame apresentado pelo Diretor-Geral da Câmara dos Deputados contra o Acórdão 1.817/2003 - 1ª Câmara, prolatado em representação formulada pelo Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Distrito Federal, tendo em vista possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 18/02 realizada por aquela Casa Legislativa. Na decisão o TCU deu provimento parcial ao pedido, exatamente na temática do art. 16, I da LRF.

27. Assim diz o Min. Augusto Sherman em parte do seu voto no Acórdão supracitado:

“13. Inicialmente, vale ressaltar que as normas em comento estão inseridas no Capítulo IV - Da Despesa Pública, na Seção I - Da Geração de Despesa, a qual possui, ainda, uma Subseção que trata de forma mais pormenorizada das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. Completando o referido capítulo, temos a Seção II - Das Despesas com Pessoal e a Seção III - Das Despesas com a Seguridade Social.

14. Pela leitura do citado normativo, **verifico que o demonstrativo do impacto financeiro previsto no inciso I do art. 16 deve ser elaborado tão-somente** quando houver **criação, expansão ou aperfeiçoamento** de uma **ação governamental** que acarrete **aumento de despesa**. **A manutenção das ações governamentais em seu estado rotineiro ou a não elevação dos gastos refogem da obrigação prevista no citado inciso.** (grifei)

15. Além disso, entendo que a exigência de que referido demonstrativo contemple o impacto no exercício em que a ação deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes abarca duas ideias. A primeira, é a de que **o orçamento vigente não contemplava tais despesas, de modo que a decisão de criar, expandir ou aperfeiçoar determinada ação governamental surgiu quando já vigente a Lei Orçamentária e, por tal razão, a exigência de que seja previsto o impacto no exercício que tais despesas entrarão em vigor.** A segunda

indica a continuidade dos gastos, que impactarão nos orçamentos subsequentes, razão pela qual a lei exigiu a estimativa desse impacto nos dois exercícios posteriores àquele em que a ação entrou em vigor. (grifei)

16. Quanto à primeira situação, parece-me evidente que se determinada despesa já está autorizada na Lei Orçamentária em vigor, seu impacto orçamentário-financeiro já se encontra estimado, pois já está fixado na lei. Não vejo razão prática para que o gestor, ao implementar o que está legalmente autorizado, estime o impacto de uma despesa já prevista, pois tal impacto já foi incorporado ao orçamento. (grifei)

17. O caso em comento pode ser utilizado como exemplo nessa interpretação. A aquisição de equipamentos de informática pela Câmara dos Deputados mereceu a devida previsão na LOA, de maneira que seu impacto orçamentário já foi estimado na elaboração do orçamento. Por outro lado, o tipo de aquisição em tela não tem caráter continuado, ou seja, não repercute nos orçamentos dos anos subsequentes, portanto, não apresentará nenhum impacto nos exercícios posteriores. Realizado o gasto, se extingue a despesa prevista no orçamento corrente. Tais características são típicas das compras de bens, serviços e obras pela Administração Pública. (grifei)

18. No entanto, existem ações governamentais que não se exaurem com a realização de determinada despesa, pois elas possuem caráter de continuidade, como as políticas públicas, os programas de governo, no âmbito dos quais são desenvolvidas diversas ações, cada qual com seus gastos. Tais programas, para que atinjam seus objetivos, demandam tempo maior de implementação, não se esgotando, como os gastos relativos às compras de bens, de forma instantânea. (grifei)

19. Assim, a criação de um programa de governo traz em seu bojo diversas ações que deverão se delongar por outros exercícios, exigindo recursos financeiros para a quitação das respectivas despesas. O gestor, ao crescer a despesa do Estado, deve ter o cuidado de avaliar a capacidade financeira, atual e futura, de a Administração arcar com a elevação dessas despesas confrontando-a com a previsão de suas receitas, de modo a permitir uma melhor análise sobre a conveniência e a oportunidade de serem iniciadas, expandidas ou aperfeiçoadas ações governamentais que poderão ficar posteriormente comprometidas diante da insuficiência de receitas."(grifei)

28. Em que pese eu entender que as Razões de Veto são formalmente inconstitucionais e ilegais, em face de ter sido preterida forma legal de fundamentação grafada no art. 66 da Constituição Federal e art. 50 da Lei Orgânica Municipal, forçoso é reconhecer que, não obstante isso, mantenho *in totum*, o entendimento esposado no Parecer Jurídico Prévio nº 026/2022, de 28/02/2022, pela inconstitucionalidade do PL vergastado.

29. Se vê, pois, que dos conceitos do professor Carlos Valder do Nascimento, trazidos à baila sobre as palavras *criação, expansão ou aperfeiçoamento* constantes do *caput* do art. 16 e, transcritos no item 25, que o

PL impugnado se coaduna com a primeira expressão de criação de despesas e despesas que não se exaurem somente no exercício corrente, mas ultrapassam, com reflexos nos demais exercícios.

30. Nesse sentido, não se pode prescindir, como forma de sanar quaisquer vícios, do relatório de impacto orçamentário e financeiro, nos termos ordenados agora pelo art. 113 do ADCT da CF/88.

31. Colho, pois, *ipsis litteris*, excerto do entendimento do ministro relator no Acórdão TUC nº 883/2005 – Primeira Câmara, já descrita no item 27:

“18. No entanto, existem ações governamentais que não se exaurem com a realização de determinada despesa, pois elas possuem caráter de continuidade, como as políticas públicas, os programas de governo, no âmbito dos quais são desenvolvidas diversas ações, cada qual com seus gastos. Tais programas, para que atinjam seus objetivos, demandam tempo maior de implementação, não se esgotando, como os gastos relativos às compras de bens, de forma instantânea.
(grifei)

19. Assim, a criação de um programa de governo traz em seu bojo diversas ações que deverão se prolongar por outros exercícios, exigindo recursos financeiros para a quitação das respectivas despesas. (...)”

2.2) Quanto a Segunda Razão: Usurpação de competência privativa do Prefeito Municipal, consubstanciada na autorização de despesas e administração dos bens e receitas públicas, com fulcro nos incisos XXVII e XXXIII do artigo 71 da Lei Orgânica Municipal.

32. Para melhor visualização e entendimento desta razão de veto é salutar transcrever os dispositivos citados:

Art. 71. Compete, privativamente, ao Prefeito:

(...)

XXVIII - administrar os bens e as receitas públicas;

(...)

XXXII - superintender a arrecadação dos tributos e preços, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando as despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias ou crédito votado pela Câmara;

33. Primeira questão a ser evidenciada é a de que, embora a Lei Orgânica Municipal tenha grafado explicitamente que as disposições do *caput* e incisos do artigo 71 são de competência privativa do Prefeito, sabido é que as hipóteses de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo são somente as consagradas no art. 61, § 1º da Constituição Federal, que pelo princípio da simetria são reproduzidas em todas as cartas estaduais e municipais, que no caso de Parauapebas, tais matérias constam no art. 53 da Lei Orgânica Municipal.

34. Sobre isso remansosa é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que assim decidiu que:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001)

“Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual deve ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida”. (STF. Plenário. ADI 5.087/DF. Rel.: Min. TEORI ZAVASCKI. 27/8/2014, maioria. DJ eletrônico 223, 13 nov. 2014.)

35. Segunda questão a ser evidenciada é que o Projeto de Lei em combate não trata de “administrar os bens e as receitas públicas” como grafado no inciso XXVIII do art. 71, nem tão pouco “superintender a arrecadação dos tributos e preços, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando as despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentarias ou crédito votado pela Câmara”, como grafado no Inciso XXXII do art. 71, como quis fez insinuar o Titular do Veto.

36. Isso por que o PL trata tão somente do pagamento de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, e em extrema situação vulnerabilidade, o que, a toda evidência, não se coaduna com a significância consubstanciada pelo disposto que tem uma amplitude muito maior.

37. Vê-se, pois, que não há nenhuma correspondência do dispositivo citado, com o teor do Projeto apresentado, de forma a fundamentar um VETO, ainda que houvesse a hipótese de fundamentação de VETO por ilegalidade, o que é completamente descartado pelas normas de regência já mencionadas.

38. De modo que as Razões de Veto, além de serem formalmente ilegais e inconstitucionais, dado que fora preterida a forma legal de fundamentação, nenhuma delas subsistem ainda que não houvesse esse primeiro óbice legal.

3) CONCLUSÃO

39. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo, entende, conclui e opina pela **REJEIÇÃO DAS RAZÕES DO VETO TOTAL Nº 024/2022** ao Projeto de Lei Ordinária nº 10/2022, de autoria do Vereador Elias Ferreira de Almeida Filho, que dispõe sobre concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, no município de Parauapebas/PA, e dá outras providências, **por**

serem formalmente ilegais e inconstitucionais em face de ter sido preterida forma legal de fundamentação grafada no art. 66 da Constituição Federal e art. 50 da Lei Orgânica Municipal, bem como pelos argumentos demonstrados no enfrentamento mérito, a partir do item 15.

40. Não obstante isso, mantenho *in totum*, o entendimento esposado no Parecer Jurídico Prévio nº 026/2022, de 28/02/2022, pela inconstitucionalidade do PL vergastado, por falta de atendimento ao disposto no art. 133 do ADCT da CF/88, conforme os argumentos tecidos nos itens 28 a 31.

42. É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 10 de agosto de 2022.

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011