



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

PARECER

COMISSÃO DE REDAÇÃO E JUSTIÇA

MATÉRIA: VETO nº 056/2023 ÀS EMENDAS PARLAMENTARES nºs 024 e 048/2023 AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 018/2023

1) RELATÓRIO

Trata-se de **VETO A INTEGRALIDADE** das Emendas Parlamentares nºs 024 e 048/2023, de autoria, respectivamente, dos Vereadores Rodrigo Borges e Max Júnior, ao Projeto de Lei Complementar nº 018/2023, de autoria do Poder Executivo Municipal, que “**INSTITUI O REGIME ESPECIAL DE TRABALHO PARA OS SERVIDORES PUBLICOS DA ADMINSITRACAO DIRETA, INDIRETA E AUTARQUICA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, QUE TENHAM CONJUGE, FILHO OU DEPENDENTE COM DEFICIENCIA**”.

O Veto em questão foi incluído na pauta da 01ª Sessão Ordinária de 2024 e, após leitura e ciência do Plenário, submeteu-se à apreciação desta douta Comissão para análise e parecer conforme determina o art. 188, § 5º do nosso Regimento Interno, *in verbis*:

“Art. 188 Aprovado o Projeto de Lei na forma regimental, o Presidente da Câmara, no prazo de 10 (dez) dias úteis, o enviará ao Chefe do Poder Executivo que, concordando, o sancionará.

(...)

§ 5º - Recebido o veto, será encaminhado à Comissão de Redação e Justiça, que poderá solicitar audiência de outras Comissões. “

Sendo assim, o Presidente da Comissão de Redação e Justiça encaminhou a matéria à Relatora, Vereadora Kamilla Rocha, para manifestar-se acerca do aspecto constitucional, jurídico, gramatical e lógico do Veto em epígrafe.

É o relatório.

2) VOTO DA RELATORA

2.1) DA LEGITIMIDADE:

Rua Getúlio Vargas, nº 299, Centro de Guarapari/ES CEP: 29.200-180



Autenticar documento em <https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 320033003100370036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

Primacialmente neste voto deve-se mencionar o art. 47, inciso XVIII da LOM, que defende sobre a deliberação desta Casa de Leis a respeito de Vetos emitidos pelo Poder Executivo Municipal. Transcrevo:

“Art. 47 É de competência exclusiva da Câmara Municipal, entre outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

XVIII – conhecer do veto e sobre ele deliberar;”

Deixando claro a premissa legal supramencionada, segue a análise exclusivamente técnica a respeito desta matéria.

2.2) DO MÉRITO:

Versa o referido Veto, em suma, que às Emendas Parlamentares nºs 024 e 048/2023, de autoria, respectivamente, dos Vereadores Rodrigo Borges e Max Júnior, ao Projeto de Lei Complementar nº 018/2023, padecem por vício de inconstitucionalidade por entenderem que as mesmas invadiram competência privativa do Poder Executivo Municipal ao tratarem de matéria afeta a servidores públicos municipais, o que estaria em desacordo com o estabelecido no art. 58, incisos I e II da Lei Orgânica Municipal.

Ademais, suscita ainda que as referidas emendas parlamentares acabam por gerar despesa, de forma indireta, visto que estendem os benefícios da proposta de origem aos servidores públicos comissionados, efetivos em estágio probatório e servidores temporários.

É a sucinta análise.

Sendo assim, passo apresentar as razões do meu voto, sendo que, preliminarmente, passarei à análise do mérito da questão.

A Constituição Federal de 1988 estabelece de forma expressa em seu art. 61, § 1º, inciso II e alíneas as matérias cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo, dentre as quais, aquelas relacionadas a pessoal da administração. Vejamos:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Seguem a mesma linha a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal por força do Princípio da Simetria. Sendo assim, transcrevo:

Constituição do Estado do Espírito Santo

Art. 63 (...)

Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

Lei Orgânica do Município de Guarapari/ES

Art. 58 – São de iniciativa privativa do Prefeito, as Leis que dispõem sobre:

II – o regime jurídico único dos servidores, criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, ou aumento de sua remuneração, vantagens, estabilidade e aposentadoria;

Portanto, no que tange à iniciativa, de fato assiste razão à D. Procuradoria Municipal, bem como à área técnica de SEMAD, quanto ao fato de que projetos legislativos que tratem de matérias afetas a servidores públicos municipais são de iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal.

No entanto, é importante asseverar que tal regra não se estende ao Poder de emendar, que é uma prerrogativa constitucional conferida ao Poder Legislativo Municipal.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

Veja que a Constituição Federal (e por simetria a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal), garantem que a INICIATIVA em tais matérias é reservada ao Poder Executivo Municipal, sendo que, o poder emendas do Vereador não é alcançado por tal regra.

O poder de emendar é prerrogativa afeta à função legislativa originária que carrega o Parlamentar, e tem o direito de no curso do processo legislativo, propor mudanças que entender pertinentes à matéria, ainda que está seja de iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal.

Portanto, o que a constituição garante é a reserva de INICIATIVA quanto à propositura inicial da matéria, ou seja, àquele que tem competência para iniciar, para deflagrar o processo legislativo, o que neste caso foi devidamente respeitado pela Casa Parlamentar, uma vez que o Projeto de Lei Complementar nº 018/2023 foi devidamente proposto e iniciado pelo Poder Executivo Municipal.

Sendo assim, não vislumbramos mácula quanto às emendas parlamentares atacadas pelo presente veto, ao analisa-las à luz dos art. 61 da Constituição Federal, art. 63 da Constituição Estadual e art. 58 Lei Orgânica Municipal, que tratam da iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal, uma vez que tal iniciativa foi rigorosamente respeitada por esta Casa, sendo que tal regra não alcança o poder de emenda do Vereador, que é proveniente da própria natureza de sua função, enquanto legislador primário.

Ademais, em um segundo momento há de se concordar com o entendimento da área técnica da Prefeitura, uma vez que, embora (reafirmamos) não seja vedada o poder do vereador emendar matérias legislativas, ainda que sejam de iniciativa privativa do Poder Executivo Municipal, é certo que, especificamente nesses casos, tal poder encontra limites na Constituição Federal. Vejamos:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

(...)

Portanto, o texto constitucional deixa claro que, embora seja possível o parlamentar emendar projetos que sejam de iniciativa do Poder Executivo, este poder não é ilimitado, sendo certo que **o vereador não poderá emendar Projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo quando tal proposição acarretar aumento de despesa.**

Porém, ao analisar o veto, verifico que o Executivo não logrou êxito em demonstrar de forma detalhada qual o aumento de despesa seria ocasionado pela aprovação das emendas e nem mesmo se esta despesa não possui suporte orçamentário necessário, não sendo possível, mais uma vez, enxergar mácula às emendas parlamentares, no que tange a este ponto.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

2.3) DA FORMALIDADE:

Pois bem, dando sequência e superados os aspectos de mérito, importantíssimo asseverar que, guardadas as devidas vênias, a nosso entender, a redação do presente veto padece por vício de natureza formal.

Explico.

A matéria em análise trata de Veto oposto às EMENDAS PARLAMENTARES. No entanto, o texto constitucional é claro ao estabelecer que o veto, quando parcial, deve repousar exclusivamente sobre o texto integral de artigos, parágrafos, incisos ou alíneas.

Para melhor esclarecimento, faço a transcrição do dispositivo mencionado:

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

(...)

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

Por sua vez, o referido texto constitucional é reproduzido, por força do princípio da simetria, em nossa Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Transcrevo:

Constituição do Estado do Espírito Santo

Art. 66 Concluída a votação de um projeto, a Assembléia Legislativa enviará ao Governador do Estado que, aquiescendo, o sancionará.

(...)

§ 3º - O veto parcial deverá abranger texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

Lei Orgânica do Município de Guarapari/ES

Art. 67 – Aprovado o projeto de lei será este encaminhado ao Prefeito, no prazo de dez dias úteis, que, aquiescendo, o sancionará.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

§ 3º - O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

Porém, vislumbra-se que o presente veto foi oposto sobre as emendas parlamentares, o que afronta de forma direta o disposto nos referidos dispositivos legais e constitucionais.

Quanto à impossibilidade de vetos sobre emendas, leciona o didático Professor João Trindade Cavalcante Filho:

“ (...) Para evitar tais abusos, a Constituição de 1988 passou a prever que “O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (art. 66, §2º). Perceba-se: ainda se adota o veto parcial no Brasil? Sim. Mas esse poder é ilimitado? Não. Se o Presidente desejar vetar apenas um inciso, poderá fazê-lo? Sim, mas terá que vetar todo o inciso, e não apenas as palavras ou expressões que lhe desagradem”. (aponto o veto parcial)”. (Processo Legislativo Constitucional. 6. ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 165)

Sendo assim, para melhor elucidar o entendimento que se apresenta, deve-se ressaltar que, após a sua aprovação, a emenda parlamentar “deixa de existir”, passando a integrar o texto da redação final da matéria, razão pela qual a discordância através do veto deve repousar sobre o dispositivo da redação final da matéria e não sobre emenda parlamentar.

Por sua vez é certo que se poderia fazer interpretação no sentido de que o presente veto tenha sido apostado sobre os dispositivos alterados pelas emendas parlamentares, no entanto, causa confusão o fato de que, no final das razões do veto, o Poder Executivo Municipal, além de vetar as emendas, solicita que, por ocasião da manutenção do veto, seja restaurado o texto de origem do Projeto de Lei Complementar nº 018/2023. Vejamos:

“Diante do exposto e, com fundamento nos citados dispositivos legais, o Poder Executivo VETA INTEGRALMENTE as Emendas N^{os} 024 e 048/2023 lançadas ao Projeto de Lei Complementar N^o. 018/2023, uma vez que se revela inconstitucional, contrário ao interesse público, além de invadir competência de gestão administrativa relacionada a matéria de pessoal privativa do Poder Executivo, mantendo-se a redação original do Projeto de Lei Complementar N^o. 018/2023 (grifo





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

nosso).”

Porém, tal solicitação não é possível nesta fase processual, visto que os dispositivos emendados (alterados) constantes do texto de origem não passaram por deliberação do plenário, uma vez que foram substituídos no momento da aprovação das respectivas emendas, cuja votação ocorre antes da matéria principal.

Portanto, não cabe restauração do texto de origem, sob pena de flagrante desrespeito ao devido processo legislativo constitucional, uma vez que se estaria restaurando (promulgando) texto legislativo sem que este tivesse passado pela aprovação do plenário.

Ademais, é cediço que, depois de aprovada a matéria, o Chefe do Poder Executivo não poderá mais alterar o Projeto, cabendo este apenas concordar com o texto aprovado ou discordar da totalidade do texto aprovado (veto total) ou, ainda, discordar parcialmente do texto aprovado (veto parcial), mas devendo tal veto, quando parcial, sempre repousar sobre a integralidade de texto de artigo, inciso, alínea ou parágrafo do projeto aprovado, conforme estabelecido pelo devido processo legislativo, que é Constitucional.

Essa é a lição que nos ensina o Ilustríssimo Consultor do Senado Federal e Prof. João Trindade Cavalcante Filho, vejamos:

“(...) o Presidente, ao sancionar ou vetar o projeto de lei, não pode fazer emendas ou sugerir modificações. No Brasil, porém, o Chefe de Governo pode acatar algumas partes do projeto (sancionando-as), mas rejeitar outras (aponto o veto parcial)”. (Processo Legislativo Constitucional. 6. ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 164)

Importante salientar que os efeitos provenientes da deliberação do veto são apenas dois: sendo mantido, ele extirpa (elimina) a redação vetada, sendo que, no lugar do texto do dispositivo que foi vetado, constará a expressão “VETADO”; sendo rejeitado, permanecerá a redação aprovada pela Câmara Municipal, a qual deverá ser promulgada.

É o que se depreende do ensinamento do Professor Giovanni da Silva Corralo, em sua obra “O Poder Legislativo Municipal”:

Resta salientar que o veto tem a finalidade de manifestar a contrariedade do Executivo diante da totalidade ou de parte de proposição aprovada pelo Parlamento. Sua derrubada restituirá o que fora aprovado pela Câmara Municipal. Entretanto, sua manutenção, especialmente no caso da realização de emendas, em hipótese alguma poderá significar a restituição da redação proposta originariamente, pois esta não fora aprovada pelos parlamentares. A manutenção do veto significará a adição da expressão “vetado” no respectivo artigo,





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

parágrafo, inciso, alínea ou item. Nada mais além disso”.
(O Poder Legislativo Municipal. – São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 101 e 102)

No mesmo sentido caminha a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, vejamos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL/ADMINISTRATIVO - REPRESENTAÇÃO/INTERVENÇÃO EM MUNICÍPIO - PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA COM PREVISÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ABRIR CRÉDITOS ADICIONAIS - LIMITE DE 50% DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL - APRESENTADA EMENDA MODIFICATIVA REDUZINDO O LIMITE PARA 15% - TEXTO DA EMENDA VETADO PELO PREFEITO - CHEFE DO EXECUTIVO INFORMADO DE QUE O VETO NÃO GERA REPRISTINAÇÃO - POSTERIOR EDIÇÃO DE LEI, COM EFEITOS RETROATIVOS, AUTORIZANDO O PODER EXECUTIVO ABRIR CRÉDITOS SUPLEMENTARES - NOVA LEI FIXANDO O LIMITE EM 50% DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL - PERDA DO INTERESSE PROCESSUAL - PROCESSO EXTINTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. **1 - ENTENDE O IBAM - INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL QUE O VETO NÃO RESTAURA A REDAÇÃO ORIGINAL, OU SEJA, VETOU-SE, SUPRIMIU-SE O QUE CONSTAVA DO DISPOSITIVO. 2 - QUANDO O CHEFE DO EXECUTIVO VETA DISPOSITIVO DE EMENDA MODIFICATIVA DA LEI ORÇAMENTÁRIA QUE TRATA DA POSSIBILIDADE E LIMITE DE ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES MEDIANTE DECRETO E, SENDO ESTE VETO APROVADO PELA CÂMARA DE VEREADORES, FICA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL CARECEDORA DE AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAR TAL PROCEDIMENTO, UMA VEZ QUE NÃO OCORRE O FENÔMENO DA REPRISTINAÇÃO QUANDO PREFEITO VETA DETERMINADO TEXTO DE LEI. 3 - CONSTATA-SE A PERDA DE INTERESSE QUANTO AO PROCESSAMENTO/JULGAMENTO DE REPRESENTAÇÃO CUMULADA COM PEDIDO DE INTERVENÇÃO EM MUNICÍPIO QUANDO HÁ EDIÇÃO DE LEI NOVA, COM EFEITOS RETROATIVOS, DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E APROVADA PELO PODER LEGISLATIVO, REGULAMENTANADO A POSSIBILIDADE DE**





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES, MEDIANTE DECRETO DO PREFEITO, MATÉRIA ANTES VETADA NA LEI ORÇAMENTÁRIA. 4 - PROCESSO EXTINTO, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 267, VI DO CPC. (TJES, Classe: Representação, 100990012336, Relator : ÁLVARO MANOEL ROSINDO BOURGUIGNON, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 19/08/2002, Data da Publicação no Diário: 22/08/2002)

Ademais, é importante asseverar que permitir tal alteração no texto legislativo aprovado, neste momento processual, seria o mesmo que alçar o Prefeito Municipal à posição de legislador primário, lhe conferindo amplos poderes para a modificação da matéria aprovada, o que acarretaria séria afronta ao princípio da separação dos poderes.

Sendo assim, em que pese a nobre intenção do Poder Executivo Municipal, deve-se ressaltar que o presente veto não pode prosperar, conforme razões apresentadas.

Por fim, visando evitar futuros imbróglis da mesma natureza, sugiro que seja encaminhado cópia do presente parecer ao Poder Executivo Municipal, para conhecimento do entendimento exarado por esta Comissão acerca dos aspectos de natureza formal afetas aos vetos, quais sejam:

- a) Esta Comissão entende que não cabe veto em emendas parlamentares, mas tão somente sobre *texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea*, conforme previsão expressa no art. 66, § 2º da Constituição Federal, art. 66, § 3º da Constituição Estadual e art. 67, § 3º da Lei Orgânica Municipal;
- b) Esta Comissão entende que a manutenção do veto não tem condão de gerar a restauração da redação de origem do Projeto, pois, dentre outros argumentos, tal redação não passou pelo crivo da aprovação do Plenário desta Casa.

Ademais, ressalta-se que a presente análise desta comissão é estritamente jurídica, imparcial e **OPINATIVA**.

Considerando as alegações correlatas e supracitadas, em estudo da matéria em análise, manifesto-me **CONTRARIAMENTE** ao **VETO às Emendas Parlamentares nºs 024 e 048/2023 ao Projeto de Lei Complementar nº 018/2023, RECOMENDANDO e OPINANDO PELA SUA REJEIÇÃO**.

É o nosso parecer.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

3) PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Redação e Justiça, em reunião, aprovou por **UNANIMIDADE** o parecer da Relatora ao **VETO às Emendas Parlamentares nºs 024 e 048/2023 ao Projeto de Lei Complementar nº 018/2023**, sendo, portanto, **CONTRÁRIO** e sugerindo sua **REJEIÇÃO**.

Sala das Comissões, em 08 de março de 2024.

KAMILLA ROCHA
RELATORA

MAX JUNIOR
MEMBRO

OLDAIR ROSSI
PRESIDENTE

