

## **PARECER**

### COMISSÃO DE REDAÇÃO E JUSTIÇA

MATÉRIA: VETO TOTAL Nº 006/2024 ÀS EMENDAS Nº 004 E 005/2024 AO PROJETO DE LEI Nº 084/2024

### I. RELATÓRIO

Trata-se de VETO TOTAL às Emendas Parlamentares nºs 004 e 005/2024, de autoria, respectivamente, dos Vereadores Rodrigo Borges e Max Júnior, ao Projeto de Lei nº 084/2023, de autoria do Poder Executivo Municipal, que INSTITUI O PROGRAMA BOLSA-ATLETA GUARAPARIENSE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Veto em questão foi incluído na pauta da 26ª 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.

#### II. VOTO DA RELATORA

a) Da competência:





Prefacialmente 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. 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.

#### b) Da análise constitucional:

Versa o referido Veto, em suma, que às Emendas Parlamentares n°s 004 e 005/2024, de autoria, respectivamente, dos Vereadores Rodrigo Borges e Max Júnior, ao Projeto de Lei nº 084/2024, padecem por vício de inconstitucionalidade por entenderem que estas teriam invadido competência privativa do Poder Executivo Municipal ao tratarem de matéria afeta a orçamento e a serviços públicos municipais, o que estaria em desacordo com o estabelecido no art. 58, inciso I da Lei Orgânica Municipal.

Aduz, ainda, que compete privativamente ao Prefeito Municipal propor Projeto de Lei que disponha sobre a organização, funcionamento e pessoal da Administração para execução dos serviços públicos da administração municipal, conforme se extrai dos incisos do art. 58 da Lei Orgânica do Município — LOM.

Ademais, suscita que o Prefeito Municipal que o Projeto de Lei emendado (redação final), em análise, manifesta ingerência indevida em matéria afeta à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo e, portanto, em vilipêndio à disciplina prevista na Lei Orgânica Municipal - LOM, relativa às normas de absorção compulsória (ou de repetição obrigatória) das Constituições Estadual e Nacional acerca do devido processo legislativo. Elaboradas mediante iniciativa dos Vereadores, as disposições das Emendas ora atacadas versam, inequivocamente, sobre matéria concernente à organização administrativa, pessoal da administração, serviço público e ao funcionamento da administração direta do Poder Executivo, matérias estas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, sob pena de violação frontal aos incisos do art. 58 da LOM.

É a sucinta análise. Sendo assim, passo apresentar as razões do meu voto.





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:
- I fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas:
  - II disponham sobre:
- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

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;
- II fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; <u>Redação</u> <u>dada pela Emenda Constitucional nº 12, de 20 de</u> <u>agosto de 1997.</u>
- III organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 13 de junho de 2001. (ADI nº 2755 julgada improcedente)
- IV servidores públicos do Poder Executivo, s eu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- **V** organização do Ministério Público, da Pro curadoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública; (ADI nº 400 julgou procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "do Ministério Público")

#### Lei Orgânica do Município de Guarapari/ES

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

 I – organização administrativa do Poder Executivo, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

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;





III – fixação ou modificação do efetivo da guarda municipal;

IV – criação, estruturação e atribuição das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo.

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 determinadas matérias 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.

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, o qual tem o direito de, no curso do processo legislativo, propor as mudanças que entender pertinentes à matéria, ainda que seja uma matéria cuja iniciativa seja 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 nº 084/2024 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 emeda do Vereador, que é proveniente da própria natureza de sua função, enquanto legislador primário.

Importante mencionar que, embora haja de fato reserva de iniciativa para o Poder Executivo, no que tange à propositura de Projetos de Lei que tratem sobre matérias afetas a determinadas matérias, o mesmo não acontece com relação a Projetos que tratam sobre a matéria tributária e serviços públicos.





Isso porque, muitas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas ao serem editadas acabaram por reproduzir, de forma equivocada, as disposições contidas na alínea "b" do § 1º do art 61 da Constituição Federal, que, por sua vez, trata das matérias que serão de iniciativa privativa do Poder Executivo somente quando relacionadas a Territórios Federais.

Portanto, tratando-se de regra de reserva de iniciativa guardada apenas quando estamos diante de um Território Federal, fica claro que tal disposição legal não se aplica por simetria a Estados e Municípios, até porque seria totalmente incompatível com a realidade político/administrativa desses entes estatais.

Veja que a própria constituição ao estabelecer que iniciativa legislativa para tais assuntos somente seria reservada ao Poder Executivo Federal quando estivéssemos falando de um Território Federal, acabou (a contrário senso) por estabelecer que tal reserva de iniciativa não se estenderia quando os assuntos mencionados fossem afetos tão somente a União.

Além do disso, cumpre salientar que a doutrina e jurisprudência por diversas vezes já se manifestaram no sentido de que as regras constitucionais que visem restringir a função típica constitucional do Poder Legislativo, como a função de legislar, não comportam interpretação ampliativa, devendo tais normas serem aplicadas em restrito cumprimento ao que foi estabelecido no texto constitucional.

Dessa forma, é perfeitamente possível que o Poder Legislativo em âmbito Municipal tenha a iniciativa em Projetos de Lei que tratem sobre matérias tributárias, ou mesmo, relacionadas a serviços públicos municipais, sem que isso implique em qualquer vício de inconstitucionalidade formal.

Ademais, superado tal ponto, 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 qualquer mácula que repouse sobre as emendas parlamentares.

### c) Da formalidade:

Pois bem, 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 PARLAMENTES. 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, aquiecendo, o sancionará.

(...)

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

Porém, é possível verificar que o presente veto foi aposto 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, §2°). 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 aposto 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 nº 084/2024. Vejamos:

"Diante do exposto e, com fundamento nos citados dispositivos legais invocados pela SEL e PGM, o Poder Executivo VETA INTEGRALMENTE as Emendas N°s 004 e 005/2024 lançadas ao Projeto de Lei N°. 084/2024, uma vez que se revelam inconstitucionais, além de invadir competência de gestão administrativa orçamentária, financeira e do serviço público (programa) relacionada a matéria privativa do Poder Executivo, mantendo-se a redação original do Projeto de Lei N°. 084/2024." (grifo 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 (sancionar) 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 (apondo 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 Giovani 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, 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 **MUNICIPAL** PODER **EXECUTIVO 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



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



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 **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 **MODIFICATIVA** DA **EMENDA** LEI **ORCAMENTÁRIA** 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 OCORRE O FENÔMENO DA REPRISTINAÇÃO QUANDO PREFEITO VETA DETERMINDADO 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 DE LEI NOVA, COM RETROATIVOS, DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E APROVADA PELO PODER LEGISLATIVO, REGULAMENTANADO A POSSIBILIDADE DE 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.

### d) Da Conclusão

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.

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 004 e 005/2024 ao Projeto de Lei nº 084/2024, RECOMENDANDO e OPINANDO PELA SUA REJEIÇÃO.

É o parecer.

### III. PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Redação e Justiça, em reunião, aprovou por UNANIMIDADE o parecer da Relatora ao VETO TOTAL Nº 006/2024 ao Projeto de Lei 084/2024, sendo, portanto, FAVORÁVEL a sua REJEIÇÃO.

Sala das Comissões, em 13 de AGOSTO de 2024.

KAMILLA ROCHA RELATORA

> MAX JUNIOR MEMBRO

OLDAIR ROSSI PRESIDENTE

