



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer n. G8/2019

Assunto: Análise do Veto Parcial ao Autógrafo ao Projeto de Lei n. 165/2018 referente ao Projeto de Lei n. 113/18 do Poder Executivo.

Interessado: Presidente da Câmara do Município de Assis – SP

Ementa: Veto parcial ao Autógrafo ao Projeto de Lei n. 165/2018 referente ao Projeto de Lei n. 113/18 do Poder Executivo. Competência Legislativa Privativa. Princípios da Simetria, da Separação dos Poderes e do Equilíbrio das Contas Públicas.

1. Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara do Município de Assis – SP a respeito do veto parcial ao Autógrafo ao Projeto de Lei n. 165/2018 referente ao Projeto de Lei n. 113/18 do Poder Executivo.
2. O parecer requer a análise da legislação nacional, notadamente da Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei Orgânica do Município, do Regimento Interno da Câmara Municipal e da jurisprudência consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal.
3. Com relação ao veto parcial e a possibilidade de seu exame e posterior revisão pela Câmara de Vereadores, prevê o art. 63 da Lei Orgânica do Município, “in verbis”:

Art. 63. O Prefeito, entendendo ser o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de **quinze dias úteis**, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Câmara Municipal.

(...)

§ 4º. O veto será apreciado em sessão dentro de **trinta dias**, a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta de seus membros.

5



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

4. O autógrafo foi enviado pela Câmara do Município ao Poder Executivo em 18/12/2018, tendo sido por este recebido na mesma data. O veto tem data de 21/12/2018, portanto, foi realizado dentro do prazo legal.
5. O veto, por sua vez, foi recebido pela Câmara do Município em 21/12/2018. Já o art. 116 do Regimento Interno prevê que o prazo de recesso é de 21/12 a 28/01 enquanto que o art. 293 prevê que os prazos previstos neste diploma **não fluirão** durante o período de recesso parlamentar.
6. Desta forma, o prazo de apreciação do veto teve a sua contagem iniciada em 29/01. Logo, a sessão da Câmara Municipal para a referida apreciação deverá ser realizada até 27/02/2019.
7. Superadas estas questões de ordem formal, passe-se à análise dos motivos do veto parcial.
8. A Constituição Federal prevê quais são as matérias de competência de cada um dos Poderes sendo que o art. 61, § 1º, II, elenca o rol daquelas que são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vejamos:

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;

(...)

9. Embora do rol das matérias elencadas no art. 58 da Lei Orgânica do Município de Assis – SP não conste como matéria de iniciativa privativa do Prefeito o tema da organização administrativa, cabe observar que o dispositivo supra é de observância obrigatória por parte dos demais entes federativos por força do princípio da simetria e da separação do poderes. Neste sentido, é farta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, vejamos:

4:



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). **Princípio da simetria.** Afronta também ao **princípio da separação dos Poderes** (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. (ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, DJE de 11-9-2014.)

10. Ao interpretar o referido dispositivo de ordem constitucional, José Afonso da Silva preleciona, “in verbis”:

6. Iniciativa reservada é a que compete a um só dos titulares do poder de iniciativa legislativa, com exclusão de qualquer outro titular (Musso). É a isso que a Constituição chama de iniciativa privativa (art. 61, § 1.º, da CF/1988 (LGL\1988\3)). Ou seja, **confere-se exclusividade a determinado titular da iniciativa das leis sobre determinadas matérias.** (...) Vale dizer que o titular da iniciativa reservada ou exclusiva, ao apresentar o projeto de lei, exprime sua vontade de regulamentar, por via legislativa, a matéria reservada à sua iniciativa, e também os interesses vinculados a essa matéria. **Enfim, sua vontade, decorrente da norma que lhe dá a exclusividade da iniciativa, dirige-se no sentido do conteúdo da lei, que importa na regulamentação da matéria e dos interesses a ela ligados.**

7. Ora, se a exclusividade é conferida também quanto à regulamentação dos interesses referentes à matéria reservada, claro está que o poder de emenda do Legislativo encontra aí um limite de atuação. **Não se pode admitir emendas que modifiquem os interesses contidos no projeto de lei, pois isso seria infringir a regra de reserva.** Reserva-se ao Executivo a iniciativa da regulamentação dos interesses vinculados à matéria prevista no dispositivo do art. 61, § 1.º, da CF/1988 (LGL\1988\3); não pode o Legislativo mudar legitimamente a fixação desses interesses. Os projetos de iniciativa exclusiva não comportam emendas alterando os limites dos interesses que

6



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

o titular do poder de iniciativa propõe proteger com a apresentação do projeto. Se não pode emendar, menos ainda pode legitimamente introduzir em projeto de iniciativa governamental ou parlamentar, por meio de emenda ou substitutivo, matéria reservada à iniciativa do Presidente da República. Quer dizer, **se a regulamentação de determinada matéria e seus interesses é de exclusiva iniciativa do Presidente da República, não podem membros e órgãos do Poder Legislativo tomar essa iniciativa, nem mediante a apresentação de projeto original, nem mediante introdução de emendas em outro projeto, seja este de iniciativa do Presidente da República ou de iniciativa parlamentar. Esse proceder caracteriza uma usurpação do poder de iniciativa alheia, e, por isso, fere as disposições constitucionais de reserva da iniciativa.** (Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais, vol. 15/2002, p. 223 – 225, Jan - Mar / 2002, DTR\2002\19)¹

11. Ademais, cabe observar que o veto do Chefe do Poder Executivo pode ocorrer por motivos de ordem jurídica quanto à legalidade do projeto de lei, como de ordem política – este último relativo aos motivos de conveniência e oportunidade que tomam em conta a supremacia do interesse público. É o que dispõe o art. 66, § 1º, da Constituição Federal, retro transcrito:

Art. 66. § 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.

12. Já no que diz respeito à matéria orçamentária, a Constituição Federal prevê que é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estabelecer o orçamento anual (art. 165, III) e que eventuais emendas por parte do Poder Legislativo devem preencher certos requisitos. Neste sentido, destaca-se:

¹ Disponível em:

<https://revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9a00000168f15793d688b5775e&docguid=178a58e00f25211dfab6f010000000000&hitguid=178a58e00f25211dfab6f010000000000&spos=2&eps=2&td=359&context=24&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1> Acesso em: 15/02/2019.



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 165. § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

(...)

II - **indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa**, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

13. A par da referida previsão constitucional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que é possível a realização de emenda parlamentar em projetos de lei de iniciativa dos demais poderes, desde que, todavia, guardem pertinência temática com a proposta original. Isto é, as emendas parlamentares deverão tratar do mesmo assunto que trata o projeto de lei. Neste sentido, consta do informativo n. 756 o posicionamento a seguir transcrito:

É possível emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, **desde que haja pertinência temática e não acarrete aumento de despesas**. Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, concedeu medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade para suspender a vigência do art. 31 do ADCT da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, com a redação dada pelo art. 2º da EC 11/2013 (“Art. 31. Não serão computados, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o art. 26, inciso XI, da Constituição Estadual, valores recebidos a título de indenização prevista em lei, nos termos do art. 37, § 11, da Constituição Federal, o abono de permanência de que trata o art. 40, § 19, da Constituição Federal, bem como o adicional por tempo de serviço e outras vantagens pessoais percebidos até 31 de dezembro de 2003, data da publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que compunham a remuneração ou integravam o cálculo de aposentadoria ou pensão do ocupante de cargo,



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

função e emprego público da Administração Direta e Indireta, observado, neste último caso, o disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal, do membro de qualquer dos Poderes do Estado, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Defensoria Pública, do Procurador Público, dos demais agentes políticos e dos beneficiários de proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não”). ADI 5087 MC/DF, rel. Min. Teori Zavascki, 27.8.2014. (ADI-5087)²

14. No plano infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem como princípio o equilíbrio das contas públicas a ser realizado por meio do equilíbrio entre receitas e despesas (art. 1º, § 1º).
15. Finalmente, com relação especificamente à chamada reserva de contingência, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê destinação específica, qual seja, atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (art. 5º, III, “b”).
16. Diante dos dispositivos acima transcritos e da interpretação que a eles é conferida pela melhor doutrina e pela jurisprudência, passa-se a analisar os vetos realizados.
17. **Emenda n. 02/2018:** foi vetada sob o argumento de que a dotação orçamentária que se pretende anular refere-se ao pagamento de estagiários e tais despesas já estão totalmente comprometidas.
18. **Emenda n. 03/18:** foi vetada sob o argumento de que envolveria a anulação parcial do programa denominado reserva de contingência destinando-se os valores para atividade delegada.
19. **Emenda n. 04/18:** foi vetada sob o argumento de que a ficha 1075 possui saldo insuficiente para fazer face ao valor de R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil reais).
20. **Emenda n. 05/2018:** foi vetada em virtude de a ficha orçamentária 1297 destinar-se ao pagamento de Bolsa Atleta, a qual encontra-se com toda a despesa comprometida.
21. **Emenda n. 06/2018:** foi vetada sob o argumento de a ficha 1298 não ter sido identificada nas peças do orçamento.

² Informativo n. 756 disponibilizado pelo STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%285087%2EPROC%2E%29&base=baseInformativo&url=http://tinyurl.com/jgbkro6> Acesso em 15/02/2019.

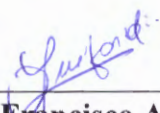


Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

22. **Emenda n. 07/2018:** foi vetada sob o argumento de não ser necessária a destinação de recursos excedentes para o Corpo de Bombeiros, tendo em vista que a sua programação orçamentária já foi atendida.
23. **Emenda n. 08/2018:** o veto menciona que a dotação indicada para ser anulada não possui saldo suficiente para suportar os recursos que se pretende repassar ao Conselho Municipal de Drogas.
24. As situações trazidas nos casos das emendas 02/2018, 05/2018 e 07/2018 são semelhantes. Em todas, o veto do Poder Executivo está de acordo com o a cláusula de reserva de competências legislativas acima mencionada, bem como com a permissão de veto outorgada ao Chefe do Poder Executivo por motivos de conveniência e oportunidade.
25. No caso das referidas emendas, ainda, o veto está de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tendo em vista que não há pertinência temática entre o Projeto de Lei e a emenda que nele se pretende insetir.
26. No caso da emenda n. 03/2018, o veto tem fundamento jurídico válido eis que não se pode modificar a destinação da chamada reserva de competência por expressa proibição legal contida no art. 5º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
27. Nos casos das emendas 04/2018, 06/2018 e 08/2018, o veto está de acordo com o princípio do equilíbrio das contas públicas contido na Lei de Responsabilidade Fiscal.
28. Diante do exposto, opina-se que os motivos aduzidos pelo Poder Executivo para o veto estão de acordo com a legislação em comento, com a melhor doutrina e, por fim, com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.
29. É o parecer.

Assis – SP, 15/02/2019.



Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias
OAB/SP 300.090
Procurador Jurídico