



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO.

PARECER AO VETO DO EXECUTIVO MUNICIPAL - VETO Nº 002/2020 REFERENTE AO PROJETO DE LEI LEGISLATIVO N.º 022/2020, QUE DISPÕE SOBRE NORMAS RELATIVAS À LIVRE INICIATIVA E AO LIVRE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ECONÔMICA E DISPOSIÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO COMO AGENTE NORMATIVO E REGULADOR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Em atenção ao solicitado estamos remetendo parecer desta Consultoria Jurídica em face ao **VETO Nº 02/2020** referente ao Projeto de Lei Legislativo n.º 022/2020 que dispõe sobre normas relativas à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Município como agente normativo e regulador e dá outras providências.

Justifica o proponente, em suas razões do veto, o Projeto aprovado padece de vício de iniciativa por violar o Princípio da Separação dos Poderes sendo, portanto, inconstitucional, assim como contrário a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e a Lei Orgânica do Município de Erechim.

Ressalta em suas razões que a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Ressalta que ao Chefe do Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Cita o artigo 45 da Lei Orgânica no qual elenca o rol de competência e dentre elas está a de criação, estruturação e atribuições dos órgãos da



administração pública municipal. Refere que similar dispositivo está inserido nos artigos 60 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Colaciona textos de juristas a respeito da separação dos poderes e atribuições de cada um deles, e por fim, afirma ter identificado a existência de vício de iniciativa e conseqüente violação ao Princípio da Separação dos Poderes, bem como ofensa direta à legislação constitucional vigente, razão pela qual exerceu o direito de vetar totalmente o Projeto de Lei Legislativo 022/2020.

OPINO

A Lei Orgânica do Município em seu artigo 51 atribui ao Prefeito, caso julgue o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, a competência para vetá-lo total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, a contar da data do recebimento, comunicando, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto. Vejamos a redação:

Art. 51 - Caso o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público poderá vetá-lo, total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara os motivos do veto.

§1º - O veto deverá ser sempre justificado e, quando parcial, abrangerá o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§2º - As razões aduzidas no veto serão apreciadas pela Câmara no prazo de 30 (trinta) dias, contados do seu recebimento, em uma única discussão.

§3º - O veto somente poderá ser rejeitado pela maioria absoluta dos Vereadores, realizada a votação na modalidade aberta.

§4º - Esgotado sem deliberação o prazo previsto no parágrafo 2º deste artigo, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que tratam o artigo 53 e o parágrafo único do artigo 50.

§5º - Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao Prefeito, em 48 (quarenta e oito) horas, para a promulgação.

§6º - Se o Prefeito não promulgar a lei em 48 (quarenta e oito) horas, nos casos de sanção tácita ou rejeição do veto, o Presidente da Câmara promulgará e, se este não o fizer, caberá ao Vice-Presidente, em igual prazo fazê-lo.

§7º - A lei promulgada nos termos do parágrafo anterior produzirá efeitos a partir de sua publicação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

§8º - Nos casos de veto parcial, as disposições aprovadas pela Câmara serão promulgadas pelo seu Presidente, com o mesmo número da Lei Original, observado o prazo estipulado no parágrafo 6º.

§9º - O prazo previsto no parágrafo 2º não corre nos períodos de recesso da Câmara.

§10º - A manutenção do veto não restaura matéria suprimida ou modificada pela Câmara.

§11º - Na apreciação do veto a Câmara não poderá introduzir qualquer modificação no texto aprovado.

Inicialmente se analisa se o veto foi apresentado em tempo hábil. A sessão que deliberou acerca da matéria foi realizada em 04/05/2020 tendo sido remetido ao Executivo para análise em 06/05/2020, através do ofício 131/2020. O prazo para veto é de 15 dias úteis. O veto foi protocolizado em data de 21/05/2019, ou seja, antes mesmo do escoamento do prazo de 15 dias, razão porque merece ser recebido e tramitar nesta Casa Legislativa.

Como visto em suas razões o Executivo vetou, em sua totalidade o Projeto de Lei Legislativo 022/2020, de Autoria dos vereadores Claudemir de Araujo subscrito por Rafael Martins Ayub e Renan Soccol, por entender haver vício de inconstitucionalidade.

Como é sabido o Chefe do Executivo só pode vetar Projetos de Lei com base em dois fundamentos: a) o da inconstitucionalidade e; b) o da contrariedade ao interesse público.

O veto jurídico, como é conhecido no caso de inconstitucionalidade, coloca o Chefe do Executivo como guardião da Constituição, exercendo o controle prévio de constitucionalidade das leis.

O veto político, como é conhecido no caso de contrariedade ao interesse público, coloca o Chefe do Executivo como um defensor desse, competindo-lhe formular o juízo de conveniência e oportunidade do ato normativo.

No caso, o veto tem como fundamento a inconstitucionalidade, portanto de natureza jurídica.

No que refere as razões do veto, com fundamento de vício de iniciativa e consequente violação ao Princípio da Separação dos Poderes, tenho que necessário algumas reflexões sobre o tema.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Sabemos que a matéria é complexa. No final do ano de 2016, o STF julgou em regime de repercussão geral o RE 878.911/RJ, e fixou entendimento no sentido de reafirmar a jurisprudência da Corte Suprema, para dizer que não é inconstitucional Lei Municipal de iniciativa no Legislativo quando a matéria tratada não está inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais devido ao princípio da simetria, ainda que tais leis estabeleçam novas despesas para o município.

Ou seja, a decisão do STF em repercussão geral definiu a TESE 917 para reafirmar que: **“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).”**

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.

Deste modo, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte.

Assim, quando a matéria versada nos projetos de lei não tratar de criação de **estrutura nem imposição de atribuição a seus órgãos nem trata de regime jurídico dos servidores públicos vinculados ao Executivo** não se estaria diante à inconstitucionalidade pelo vício de origem, nem

Rua Comandante Salomoni, 21 – Centro- Cep: 99700-000 – Telefone: (54) 2107-7100
camara@camaraerechim.rs.gov.br WWW.camaraerechim.rs.gov.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

estaria usurpando competências privativas do Chefe do executivo, e deste modo não afrontaria o princípio da separação entre dos poderes.

Contudo cabe registro que, diferente é a posição do Tribunal Gaúcho, que inclusive já declarou inconstitucional várias Leis de iniciativa do Legislativo Municipal, dentre elas citamos: **a)** ADIN 70082094594 que declarou inconstitucional a Lei Municipal 214/217/2019 que ampliava o prazo legal para regularização de edificações irregulares de iniciativa do Vereador Mario Rogério Rossi; **b)** ADIN 70081805053 que declarou inconstitucional a Lei Complementar 03/2019 que Regulamentava o Processo Administrativo no âmbito do Município de Erechim/RS, de autoria do Vereador Renan Augusto Soccol; **c)** ADIN 70081621427 que declarou inconstitucional a Lei 213/2019 que regulamentava as ligações de energia elétrica e de água em áreas verdes e áreas irregulares no âmbito do Município de autoria dos Vereadores Claudemir de Araújo, Ilgue Antônio Rossetto, Sandra Regina Picoli Ostrovski, Sergio Alves Bento **d)** ADIN 70084213289 que em sede liminar determinou a suspensão da vigência da lei 221/2020 que dispõe sobre o serviço de transporte escolar adaptado para os cadeirantes no Município de Erechim de autoria da Vereadora Sandra Regina Picoli Ostrovski.

Em todos os julgados antes referidos se verifica um posicionamento do TJ/RS que, legitimamente, revela entender não ser possível que Lei de iniciativa Legislativa possa implicar em acréscimo de despesas, tão pouco regulamentar matéria que se relacione com atribuições de órgãos do executivo, mesmo que não se refira propriamente a atribuições dos órgãos, bastando o tema estar afeto a estes.

De se verificar, apenas a título exemplificativo, que na ADIN 70081805053 a qual declarou inconstitucional a Lei Complementar 03/2019 de autoria do Vereador Renan Augusto Soccol, o fato de ter sido fixado prazos para o Executivo cumprir, tal disposição consistiria em invasão da seara exclusiva do Executivo Municipal, conforme se verifica do fragmento do julgado da ADIN retro referida:

*Ao examinar seu conteúdo (fls. 367-382), verifica-se que a normativa acaba por impor uma série de obrigações e deveres ao Poder Executivo, **entre os quais se destaca a fixação de prazos para a Administração decidir** (arts. 33, §1º, 46, 61, §1º) e anular seus atos (art. 53).*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Além disso, prevê outros prazos para a prática de atos diversos, dirigidos tanto ao ente público (arts. 21, §3º, 22, 23, §2º, 38, 39, 56 e 57, §1º), como ao administrado (arts. 6º, §2º, 41, 44, parágrafo único, e 60). Estabelece, ainda, a forma como os atos do processo administrativo devem ser produzidos, a exemplo da intimação (art. 23).

Assim sendo, pela análise dos julgados do TJ/RS teríamos que, rejeitado o veto com a conseqüente promulgação da respectiva Lei, esta certamente seria fulminada, eis que trata de matéria que se relaciona com atribuições de órgãos de várias Secretarias Municipais e a estes órgãos afetos, bem como versa sobre prazos a serem cumpridos, pelo Executivo Municipal, como se vê do artigo 6º do PLL 022.

Doutra banda, mesmo sob o prisma dos julgados do STF, antes mencionados, o Projeto de Lei, embora não crie novas atribuições aos órgãos de governo municipal, versa sobre atribuições e matérias afetas a estes órgãos, podendo deste modo, atrair a inconstitucionalidade, mesmo no Supremo Tribunal Federal.

Oportuno referir que o Executivo Municipal, em data de 21/05/2020 (mesma data do protocolo do veto 02/2020) protocolizou Projeto de Lei Executivo – PLE 21/2020 versando sobre Instituição da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica no âmbito do Município de Erechim, estabelece garantias de Livre mercado e dá outras providências, que praticamente reproduz o PLL 022/2020.

Por fim importa referir que sobre a matéria existe ainda divergências entre juristas e que são absolutamente inevitáveis. Isso ocorre porque, é pacífico o entendimento de que as normas jurídicas comportam uma pluralidade de interpretações. Diferentes juristas, partindo de diferentes premissas e valorando de maneira diferenciada determinados princípios jurídicos, podem dar à mesma norma interpretações totalmente divergentes.

Também no âmbito do Poder Judiciário, é absolutamente normal as diferentes interpretações, tanto que é comum a reforma de decisões, sem que isso represente uma censura ou um demérito para o prolator da decisão reformada. Quem decidiu em primeiro lugar optou por uma entre as interpretações possíveis, por considerar que essa seria a melhor interpretação comportada para o caso em lide, ao passo que o órgão reformador entendeu que outra seria, a seu juízo, a melhor decisão entre as possíveis.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Esta Consultoria Jurídica vem se filiando ao posicionamento do STF, que tem entendido que quando a matéria versada nos projetos de lei não tratar de criação de estrutura nem imposição de atribuição a seus órgãos nem trata de regime jurídico dos servidores públicos vinculados ao Executivo não se estaria diante à inconstitucionalidade pelo vício de origem, nem estaria usurpando competências privativas do Chefe do Executivo, e deste modo não afrontaria o princípio da separação entre dos poderes.

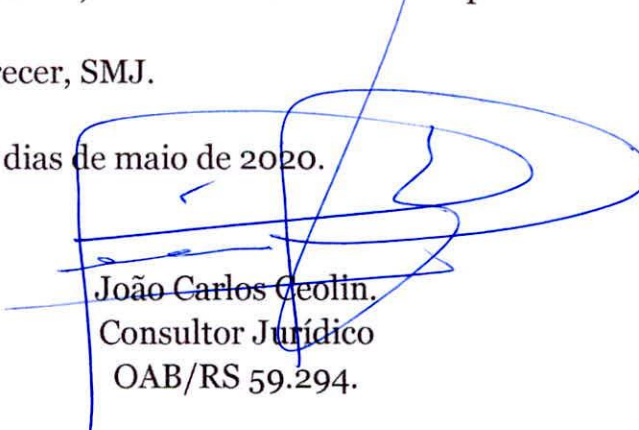
Assim, portanto, **considerando que o veto 02/2020 preenche os requisitos de admissibilidade, o mesmo deve ser recebido devendo os Vereadores manifestarem acerca de seu mérito pelo seu catamento ou rejeição.**

Por fim e atento ao disposto no § 3º do artigo 51 da Lei Orgânica Municipal, o veto somente poderá ser rejeitado pela maioria absoluta dos Vereadores devendo a votação ser procedida na modalidade aberta.

Declinado o parecer acima posto, tenho por oportuno tecer alguns comentários acerca da natureza dos pareceres no âmbito do processo legislativo. Como é sabido, o parecer caracteriza-se como um ato opinativo. O parecer, em regra, não vincula o Vereador e ou Comissões, possuindo estes a liberdade de seguir a opinião disposta ou não, devendo se manifestar acerca da conveniência, oportunidade, interesse público, de forma soberana e independente.

É o parecer, SMJ.

Aos 27 dias de maio de 2020.


João Carlos Geolin.
Consultor Jurídico
OAB/RS 59.294.