



Fernão, aos 29 de setembro de 2021.

OFICIO/FERNÃO/GP. Nº 340/2021.

Assunto: Encaminha razões de veto.

Senhor Presidente,

Ao cumprimentá-lo cordialmente e os demais pares desta Casa Legislativa, encaminhamos nossas razões de veto à emenda nº 03/2021 ao Projeto de Lei nº 16/2021, que alterou o artigo 2º e acrescentou o artigo 3º ao referido Projeto de Lei 16/2021.

RAZÕES DE VETO

O Prefeito Municipal de Fernão no uso de suas atribuições legais, especialmente o disposto no art. 25, VI da Lei Orgânica, resolve VETAR a redação final dada ao artigo 2º e ao artigo 3º do Projeto de Lei nº 16/2021, conteúdo expresso nas Emenda nº 03/2021 ao Projeto de Lei nº 16/2021.

Preliminarmente, necessário se faz esclarecer:

Nobres Vereadores, sabe-se que o veto pode ser total ou parcial, é irretratável e deve ser expresso e fundamentado na inconstitucionalidade do projeto (veto jurídico) ou na contrariedade ao interesse público (veto político). Esta é a expressa disposição contida na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município de Fernão.

Vejamos:

Constituição da República Federativa do Brasil:

“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.

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



Lei Orgânica do Município de Fernão:

“Art. 326. Aprovado o projeto de lei, o Presidente da Câmara Municipal, no prazo de dez dias úteis, enviará autógrafo ao Prefeito, que, aquiescendo, o 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, no prazo de quinze dias, contados da data do recebimento, e comunicará ao Presidente da Câmara, dentro do referido prazo, as razões do veto.

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

[...]” (grifo nosso)

Assim, antecipamo-nos para esclarecer que o presente veto funda-se exclusivamente na inconstitucionalidade, uma vez que as Emenda nº 03/2021 invade matéria de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, não guardando pertinência temática com a matéria objeto do Projeto de Lei nº 16/2021 enviado para apreciação dessa excelsa Casa de Leis.

Considerando que Emenda nº 03/2021 ao Projeto de Lei 16/2021 refere-se a assunto não abordado no projeto original, não guarda relação ao tema apresentado pelo Poder Executivo, apresentando inconstitucionalidade formal, passível de fulminar a Emenda supracitada.

Segue em anexo parecer jurídico exarado pela Procuradoria Municipal.

Diante dos consolidados argumentos e fatos apresentados, é de ser considerada formalmente inconstitucional a alteração trazida pelas referida Emenda, razão pela qual manifestamos veto à redação final dada aos artigos 2º e 3º do Projeto de lei nº 16/2021 de 03 de setembro de 2021.

Respeitosamente,

Câmara Municipal de Fernão



PROTOCOLO GERAL 244/2021
Data: 01/10/2021 - Horário: 14:57
Legislativo - VETO 1/2021

José Valentim Fodra
RG: 7.962.857-6
Prefeito Municipal

À Vossa Excelência, o Senhor Vereador
LUIZ ALFREDO LEARDINI
Presidente da Câmara Municipal
Fernão - SP



PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO Nº 1/2021 DA EMENDA Nº 3/2021 AO PROJETO DE LEI Nº 16/2021, DE AUTORIA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE FERNÃO.

Ref. Projeto de Lei nº 5/2020

Assunto: Emenda do Projeto de Lei 16./2021

Solicitante: Prefeito Municipal de Fernão – José Valentim Fodra

DIREITO CONSTITUCIONAL – PROJETO DE LEI – INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO – EMENDA AO PROJETO – CONDICIONANTES – PERTINÊNCIA TEMÁTICA

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico bem como orientação quanto a “Emenda do Projeto de Lei 16/2021”.

Instruem o Pedido, no que interessa: (i) Ofício nº 140/2021 da Câmara Municipal de Fernão; (ii) Autógrafo nº 014/2021 – Projeto de Lei nº 16/2021; (iii) Emenda nº 03/2121 ao Projeto de lei nº 16/2021 – Justificativa e (iv) Emenda nº 03/2021 ao Projeto de Lei nº 16/2021.

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se



incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

Da Emenda ao Projeto de Lei e dos Limites do Poder de Emenda

A emenda apresentada padece de inconstitucionalidade por absoluta falta de pertinência temática, que é um dos limites constitucionais ao poder de emenda parlamentar a projetos de lei de iniciativa legislativa reservada, como se dá na espécie.

Com efeito, entende-se por **pertinência temática**, segundo a abundante jurisprudência, a **correlação entre o objeto específico do projeto de lei e a emenda, de modo a ser vedada, nos casos de iniciativa legislativa reservada, inovação substancial da proposta por emenda como a que dispõe sobre assunto que não é seu objeto** (ou seja, veicular a emenda matéria estranha à versada no projeto de lei). Neste sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, bem como quando desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva” (ADI 4.433-SC).

“A ausência de pertinência temática de emenda da casa legislativa a projeto de lei de iniciativa exclusiva leva a concluir-se pela inconstitucionalidade formal” (ADI 5.442-MC/DF).



Neste último julgamento timbrou o eminente Relator, Ministro Marco Aurélio, a inadmissibilidade de emendas parlamentares que desfigurem a proposição inicial ou nela insiram matéria diversa:

“Segundo o entendimento deste Tribunal, são admitidas emendas aditivas aos projetos de lei de iniciativa restrita, desde que: (i) seja guardada a pertinência temática, isto é, não são aceitáveis emendas que desfigurem a proposição inicial ou que nela insiram matéria diversa e (ii) não importem aumento de despesa, ressalvado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do artigo 166 da Carta de 1988, conforme preconiza o artigo 63 – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.114, relator ministro Carlos Ayres Britto, acórdão publicado no Diário da Justiça de 7 de abril de 2006.

Modificações, supressões e acréscimos desprovidos de pertinência temática acabam por solapar, ainda que de forma indireta, a competência para deflagrar o procedimento de produção normativa, atingindo, por conseguinte, a própria autonomia constitucionalmente assegurada. Daí a impropriedade de serem introduzidos, por meio de emendas parlamentares, em se tratando de matéria de iniciativa reservada, conteúdos distintos daqueles constantes da proposta original. Consoante fiz ver no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.926/SC, de minha relatoria, admitir que o legislador possa livremente alterar os projetos de iniciativa reservada é fazer tábula rasa da norma constitucional, no que prevê controle recíproco em favor do postulado da separação de Poderes”

Sendo as vedações restritas as situações que guardem pertinência temática e não gerem aumento de despesa, a *contratio sensu*, depreende-se que a emenda será possível nas demais hipóteses, afinal, trata-se de função típica do legislativo, abrangendo não só a propositura de novas leis, mas também o poder de emendas em projetos de iniciativa parlamentar ou não.

Com efeito, deve-se interpretar de forma taxativa as exceções às funções típicas de cada Poder, sob pena de ferir-se o equilíbrio constitucional do



sistema de freios e contrapesos, não podendo o interprete distinguir onde o texto constitucional não o fez, mormente para ceifar o debate democrático pelos representantes do povo.

Nesta senda, verifica-se que não há limitação absoluta à possibilidade de emenda parlamentar a projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. As limitações são pontuais e expressas, uma vez que preservam no âmbito do Poder Legislativo as discussões sobre os temas que serão objeto de regulamentação normativa. Preservando-se, assim, a função legislativa, que deve ser exercida primordialmente pelo poder vocacionado para tanto, prestigiando-se os princípios republicano, e da separação de poderes.

Como já dito, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou acerca do Poder de Emenda pelo legislativo:

“O exercício do poder de emenda, pelos membros do parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado - O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção legalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da

pm



proposição legislativa” (STF, Pleno, ADI nº 973-7/AP – medida cautelar. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19 dez. 2006, p. 34 –g.n.). grifo nosso.

Também o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ponderou:

“não pode ultrapassar os limites qualitativos (natureza ou espécie) e quantitativos da proposta, nem desfigurar o projeto original. O Poder de emendar, que se reconhece ao Legislativo, não é carta branca para fazê-lo. Tem os seus limites, pena de o Poder Legislativo interferir no Poder Executivo em matéria de competência exclusiva deste Poder”(TJSP, OE, ADI 23.013-0/8, Rel. Des. Álvaro Lazzarini, 15-02-1995) – G.N.

Assim sendo, pontuamos que existe a possibilidade de emendas nos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, desde que não acarrete aumento de despesas, bem como não veicule matérias diferentes das versadas no Projeto de Lei, de modo a desfigurá-lo, em outras palavras, haja pertinência temática, o que não ocorre na espécie.

O Projeto de Lei nº 16/2021, de 03 de setembro de 2021, de ementa “DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DO § 4º AO ARTIGO 34 DA LEI Nº 982/2020 DE 26 DE OUTUBRO DE 2020, QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”, versa sobre alteração da **Seção III – Do Funcionamento da Conselho Tutelar**, para acrescentar o § 4º ao artigo 34 da Lei 982/2020, visando disciplinar a forma de compensação das horas em que os conselheiros tutelares ficarem exclusivamente de sobreaviso, já a Emenda nº 03/2021 proposta pela Câmara Municipal visa alterar o artigo 2º e acrescentar os artigos 3º e 4º ao Projeto de Lei 16/2021, para excluir a exigência de dedicação exclusiva e permitir a exercício de qualquer outra atividade pública ou privada, desde que haja compatibilidade de horário, alterando assim a **Seção II – Das Atribuições, da Competência e dos Deveres dos Conselheiros**



Tutelares, versando, portanto, de matéria estranha, que não guarda pertinência temática com o objeto do Projeto de Lei enviado.

O Poder Legislativo Municipal, ao legislar sobre o Conselho Tutelar local, invadiu matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, incorrendo a emenda atacada, portanto, em inconstitucionalidade de ordem formal, por afronta aos artigos 144, 47, inciso XI, e 24, § 2º, inciso 4, todos da Constituição Estadual, bem como os artigos 25, incisos II e VII e 322§ 3º, III da Lei Orgânica do Município de Fernão.

Por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos Senhores Vereadores da Câmara Municipal de Fernão, a Emenda impugnada efetivamente padece de vício de ordem formal, uma vez que, ao promulgar ato normativo dispondo sobre as vedações ao provimento do cargo de conselheiro tutelar, o Poder Legislativo Municipal editou norma que envolve matéria estranha à sua iniciativa legislativa, já que cuida de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 144, 47, inciso XI, e 24, § 2º, inciso 4, todos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144, todos da Constituição Estadual, in verbis:

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

[...]

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

[...]



**4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
[...]"**

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

Esse é o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹:

"A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto".

Desse modo, resta evidente a inconstitucionalidade da emenda impugnada por vício de iniciativa – *inconstitucionalidade formal* -, uma vez que, como já mencionado, afronta dispositivos da Constituição Estadual.

Por consequência disso, a emenda objurgada também positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que, *in casu*, mesmo tratando-se de iniciativa reservada ao Poder Executivo, há a possibilidade de emendas

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

SM



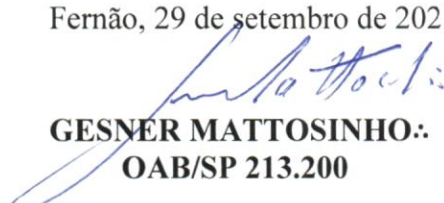
parlamentares, entretanto, há limites ao presente poder de emenda, a fim de que se evite (i) o aumento de despesas não previstas, inicialmente, bem como evitar (ii) a desfiguração da proposta inicial, seja por inexistir pertinência temática, ou ainda pela alteração extrema do texto originário.

Portanto, manifesto-me pelo veto à Emenda nº 03/2021 ao Projeto de Lei nº 16/2021, por ausência de pertinência temática ao Projeto de Lei 16/2021, que abrange matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal (art. 25, II e VII e 322 § 3, III da Lei Orgânica Municipal e arts. 144 e 24, § 2º, 2 e 4 da Constituição Estadual.

Por derradeiro, cumpre salientar que a Procuradoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 174/05/2011). Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

É o que tinha a considerar, S.M.J.

Fernão, 29 de setembro de 2021.


GESNER MATTOSINHO.:

OAB/SP 213.200