



CÂMARA MUNICIPAL DE MONTALVÂNIA

RUA VOLTAIRE, Nº 75 – CENTRO – TELEFAX (38) 3614 – 1484

CEP: 39.495-000 – MINAS GERAIS - CNPJ: 04.505.443/0001-95

e-mail: camaramontalvania@hotmail.com

PARECER JURÍDICO AO VETO À PROPOSIÇÃO DE Nº 17/2024

À Comissão Especial,

Trata-se de veto à **proposição de Lei 17/2024**, a qual “**dispõe sobre o Política Municipal de apoio e incentivo à mulher no esporte, e dá outras providências**”, de autoria da vereadora Renata Lima Abreu, o qual foi objeto de **VETO TOTAL** pelo Poder Executivo, sob razões e justificativas anexo a este parecer.

Sob o aspecto formal, cabe à Câmara Municipal primeiramente verificar a tempestividade do Veto, cujo prazo de apresentação é de 15 dias úteis, nos termos da Lei Orgânica do Município – art. 57, § 1º.

O segundo aspecto a ser verificado diz respeito à motivação formal do veto. Segundo o mesmo dispositivo legal acima referido (o qual reproduz o art. 66, § 1º, da Constituição Federal), o veto é uma prerrogativa do Chefe do Poder Executivo quando considerar o projeto, ou parte dele, inconstitucional ou contrário ao interesse público.

No caso em análise, o veto encontra-se provido de motivação, registrada no ofício no 0142/2024 do Gabinete do Prefeito, o que o torna formalmente passível de ser admitido (recebido) pela Câmara.

Analisando as razões apresentadas, vê-se que elas contêm imputação de inconstitucionalidade, sob o argumento de vício de iniciativa com base no artigo 54, LOM, notadamente em vista da previsão taxativa de matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito.

Para tanto, vale esclarecer que quando a Lei Orgânica se refere à iniciativa de projetos sobre matéria orçamentária, não se trata de vedação à autoria de projetos que gerem despesa, como antigamente se interpretava. Tal referência na LOM diz respeito apenas à autoria de projetos orçamentários propriamente ditos, como a Lei Orçamentária, LDO, Plano Plurianual e projetos de abertura de créditos adicionais, situações que também não se apresentam no projeto vetado.



CÂMARA MUNICIPAL DE MONTALVÂNIA

RUA VOLTAIRE, Nº 75 – CENTRO – TELEFAX (38) 3614 – 1484

CEP: 39.495-000 – MINAS GERAIS - CNPJ: 04.505.443/0001-95

e-mail: camaramontalvania@hotmail.com

A propósito, a **jurisprudência relativa às situações de limitação de iniciativa de projetos de leis tem evoluído bastante no Brasil, especialmente a partir de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal que afirmam a conclusão de que a reserva de iniciativa para apresentação de projetos de lei (matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito) deve ser interpretada sempre de forma restritiva e não ampliativa, pelo fato de implicar em uma limitação às prerrogativas do Poder Legislativo.**

Nesse sentido, vale citar inicialmente a manifestação do Ministro Celso de Mello no acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 724-RS:

“EMENTA: ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - **A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.”

Essa orientação jurisprudencial nos mostra quão equivocado está o veto do prefeito e o parecer que o fundamenta, ao forçarem um enquadramento do teor do projeto de lei 17/2024 nas hipóteses de iniciativa reservada das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Seguindo essa diretriz, várias jurisprudências têm sido expedidas pelo STF sobre o assunto ao longo dos últimos anos, especialmente no sentido de afastar



CÂMARA MUNICIPAL DE MONTALVÂNIA

RUA VOLTAIRE, Nº 75 – CENTRO – TELEFAX (38) 3614 – 1484

CEP: 39.495-000 – MINAS GERAIS - CNPJ: 04.505.443/0001-95

e-mail: camaramontalvania@hotmail.com

a ideia incorreta de que o Vereador não pode ser autor de projeto que gere despesas para o Município.

A referência mais importante é aquela que deu origem ao **Tema nº 917** da jurisprudência consolidada do STF (que foi inclusive citada no início do parecer jurídico anexo ao veto). Essa decisão agora compõe o rol das teses de repercussão geral da Suprema Corte brasileira, e que contém o seguinte enunciado:

"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)."

Este julgamento, devido ao reconhecimento de seu caráter de repercussão geral, passou a orientar as decisões de todos os demais órgãos do Poder Judiciário a respeito de ações que tratem de questões semelhantes. Com isso, ficou asseverada a constitucionalidade da iniciativa parlamentar para projetos de lei que acarretem despesas para a Administração, desde que não incorram nas vedações do art. 61 da CF.

Tal decisão foi decorrente do julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, e que foi interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro a fim de fazer valer a constitucionalidade de uma lei municipal que determinava a instalação de câmeras de segurança nas escolas públicas do Município. E esse próprio paradigma nos revela que a simples criação de uma ação a ser executada pelo poder público não representa invasão de sua competência administrativa.

Portanto, fica também excluída a alegação do veto em análise quanto à inconstitucionalidade do projeto de lei 17/2024 devido ao fato de ele acarretar a geração de despesas para o Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE MONTALVÂNIA

RUA VOLTAIRE, Nº 75 – CENTRO – TELEFAX (38) 3614 – 1484

CEP: 39.495-000 – MINAS GERAIS - CNPJ: 04.505.443/0001-95

e-mail: camaramontalvania@hotmail.com

O fato de gerar despesas, por si só, não está previsto no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, nem nos dispositivos correspondentes da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal, como atributo que qualifica um projeto de lei como de iniciativa exclusiva do Prefeito. Por conseguinte, tal circunstância não impede a propositura da matéria através de projeto de iniciativa de um vereador.

Avançando mais um passo, o STF também já decidiu que inexistente inconstitucionalidade na apresentação de projetos de lei de iniciativa parlamentar que disponham sobre políticas públicas e que instituem programas a elas pertinentes, em vista do mesmo fundamento: a inexistência de reserva de iniciativa dessas matérias ao Poder Executivo pelo art. 61 da Constituição Federal.

Neste sentido, já existem jurisprudências até mesmo anteriores ao Tema 917, como a decisão do STF no AgrRE 290.549/RJ, proferida em 28/02/2012, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, que declarou ser constitucional a lei local do Município do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, que instituiu o Programa Municipal denominado “Rua da Saúde”.

Na origem desta ação, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro havia declarado inconstitucional um dos artigos desta lei sob o argumento de que a mesma não poderia ter criado obrigações para órgãos da Administração, indicando que a lei não poderia ter nomeado expressamente tais órgãos do Executivo (no caso, a Guarda Municipal, a COMLURB e a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer). Contudo, tal alegação foi rechaçada pelo STF, que atestou a regularidade da iniciativa parlamentar.

Em outro acórdão, no julgamento da ADI 3394/AM, ocorrido em 02/04/2007, sob a relatoria do Ministro Eros Grau, o STF validou a lei do Estado do Amazonas, decorrente de iniciativa parlamentar, que dispunha sobre a oferta gratuita de testes de paternidade no âmbito da assistência judiciária respaldada pelo Estado. Além de considerar juridicamente irrelevante o aspecto da geração de despesa sobre a iniciativa parlamentar do projeto, o Tribunal ainda ressaltou que a lei não incorre em inconstitucionalidade porque “não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local”, e que as hipóteses de limitação da iniciativa



CÂMARA MUNICIPAL DE MONTALVÂNIA

RUA VOLTAIRE, Nº 75 – CENTRO – TELEFAX (38) 3614 – 1484

CEP: 39.495-000 – MINAS GERAIS - CNPJ: 04.505.443/0001-95

e-mail: camaramontalvania@hotmail.com

parlamentar são apenas aquelas previstas no artigo 61 da Constituição Federal, referindo-se tão somente às “matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo”.

É sabido que ainda existem ocasionalmente decisões do Poder Judiciário que despertam polêmica em relação ao tema da reserva de iniciativa legislativa, como o acórdão de 2018 do TJMG que foi citado no parecer fundamentador do veto. Mas gradualmente essas decisões contrárias à prerrogativa de autoria de leis por parte do Poder Legislativo têm se reduzido, e cada vez mais têm se alinhado com o entendimento referencial do Tema 917 do STF.

Assim, a despeito do exemplo citado pelo veto, há outras decisões do próprio TJMG, especialmente dentre as mais recentes, que sinalizam a direção contrária, favorável à iniciativa parlamentar. A título de exemplo, eis o acórdão proferido há apenas dois meses atrás na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.21.217934-5, na qual se discutiu a validade de uma lei de iniciativa parlamentar do Município de Três Corações, que dispunha sobre a concessão de “auxílio-aluguel urgente” a mulheres em situação de violência doméstica ou familiar e em situação de extrema vulnerabilidade:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA - AUSÊNCIA - AUMENTO DE DESPESA - ENTENDIMENTO DO STF NO ARE 878.911 RG / RJ - SUSPENSÃO DO ART. 8º DA LEI MUNICIPAL 4.568/2021 DE TRÊS CORAÇÕES - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PROCEDÊNCIA PARCIAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS A PARTIR DO TRÂNSITO EM JULGADO DA MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

I. Não se vislumbra vício de iniciativa quando a matéria tratada no diploma cuja constitucionalidade se questiona não está entre aquelas elencadas no art. 66, III da CEMG, aplicável por simetria ao Chefe do Executivo Municipal.

II. O STF, na ocasião do julgamento do ARE 878.911/RJ firmou, em repercussão geral, o entendimento de 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 CF)". Medida cautelar indeferida.



CÂMARA MUNICIPAL DE MONTALVÂNIA

RUA VOLTAIRE, Nº 75 – CENTRO – TELEFAX (38) 3614 – 1484

CEP: 39.495-000 – MINAS GERAIS - CNPJ: 04.505.443/0001-95

e-mail: camaramontalvania@hotmail.com

III. A disposição legal que determina prazo para o Chefe do Executivo regulamentar lei municipal invade a sua competência e viola o Princípio da Separação dos Poderes, razão pela qual se julga inconstitucional apenas o art. 8º da Lei Municipal 4.568/2021.

Considerações extraídas do voto do Relator, Des. Carlos Roberto de Faria:

“Observo, também, que a legislação possui viés social, de proteção às mulheres que se encontrem em situação de violência doméstica ou familiar, em situação de extrema vulnerabilidade, inexistindo iniciativa privativa, mas sim competência concorrente para legislar sobre a questão.

Também observo que o diploma destaca que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotação orçamentária própria e autoriza que, caso o orçamento para a garantia de seu cumprimento se torne inviável, pode o Executivo ordenar que o mesmo seja complementado.”

[. . .]

(...) Assim, os gastos somente serão realizados na medida em que o Orçamento anual alocar recursos para tais atividades.

De fato, analisando-se a redação do projeto vê-se que ele não determina obrigatoriedade da concessão dos benefícios, mas apenas estabelece parâmetros para a sua concessão e critérios de priorização dentre os interessados que venham a se cadastrar. Em seu artigo 3º, o projeto ainda condiciona a execução e a extensão do programa às disponibilidades orçamentárias e financeiras do Município, tanto para o exercício corrente quanto para os vindouros.

Dessa forma, não se está gerando despesas obrigatórias para o Município, mas apenas despesas potenciais, que, para se tornarem concretas, dependerão de definições e ações posteriores que caberão principalmente ao Poder Executivo, e que poderão ser moduladas conforme as disponibilidades que a Administração quiser destinar à execução deste programa.



CÂMARA MUNICIPAL DE MONTALVÂNIA

RUA VOLTAIRE, Nº 75 – CENTRO – TELEFAX (38) 3614 – 1484

CEP: 39.495-000 – MINAS GERAIS - CNPJ: 04.505.443/0001-95

e-mail: camaramontalvania@hotmail.com

Ademais, em casos semelhantes a este, de despesas não determináveis a priori, a jurisprudência tem entendido que a ausência de estimativa de impacto e de indicação de fonte de recursos não acarreta a nulidade da lei, mas simplesmente impede ou adia a sua eficácia, que se subordinará às condições orçamentárias e financeiras de cada exercício.

Neste sentido, o próprio acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que foi transcrito no parecer anexo ao veto, em sua parte inicial, enfatiza que não há inconstitucionalidade ou nulidade no projeto de iniciativa parlamentar apenas pelo fato de ele gerar despesas para o Município, mas que a falta de indicação ou comprovação de recursos financeiros prejudica tão somente a eficácia imediata da lei:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO INICIATIVA – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI Nº 10.950/2016 - MUNICÍPIO BELO HORIZONTE - DISPONIBILIZAÇÃO OBRIGATÓRIA DE EXAMES MÉDICOS - OBRIGAÇÃO DE FAZER - MUDANÇA NO CONTEÚDO FUNCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INICIATIVA PRIVATIVA - REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

- A capacidade de um projeto de lei acarretar gastos públicos não atrai a competência privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o respectivo processo legislativo.

- **O aspecto econômico de uma norma impacta sua eficácia, e não seu plano de validade.** O princípio de Anualidade Financeira obriga que todo o gasto público seja precedido por previsão na lei orçamentária. Todavia, o descumprimento deste preceito apenas impede a eficácia da lei dentro do exercício financeiro correspondente, mantendo inalterada sua compatibilidade com o ordenamento constitucionalidade.

Enfim, diante de todas as referências apresentadas, e ainda que possa ainda ser travada alguma discussão conceitual sobre alguns aspectos, o que observo é que as razões do veto estão em descompasso com as diretrizes de interpretação constitucional emanadas pelo STF, inclusive em questões já superadas, como a iniciativa de leis para criação de programas e projetos que acarretem geração de despesas – conforme tema de repercussão geral e acórdãos transcritos neste parecer.



CÂMARA MUNICIPAL DE MONTALVÂNIA

RUA VOLTAIRE, Nº 75 – CENTRO – TELEFAX (38) 3614 – 1484

CEP: 39.495-000 – MINAS GERAIS - CNPJ: 04.505.443/0001-95

e-mail: camaramontalvania@hotmail.com

Ao mesmo tempo, tal visão tende a ser discriminatória em relação ao Poder Legislativo e centralizadora em relação ao Executivo, por colocar este na condição de único agente capaz de definir escolhas político-administrativas do Município e único agente legitimado para interpretar e decidir sobre a conveniência e a oportunidade de qualquer medida que envolva a destinação de recursos públicos e a atuação da Municipalidade no exercício das suas competências constitucionais.

O princípio da separação de poderes não deve ser interpretado de maneira tão sectária, pois essa interpretação agride o outro princípio que lhe é complementar – o da harmonia entre os poderes. Obviamente que existem limites e reservas que devem ser observados na atuação dos poderes, porém a construção de políticas públicas e a definição dos respectivos programas e projetos deve ser uma obra conjunta. Não há dúvida de que a execução dos programas e das despesas cabe ao Poder Executivo, porém as atividades de planejamento e normatização das políticas públicas devem ser compartilhadas entre os poderes.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, entendo que a proposição de lei n.17/2024, objeto desse parecer, é constitucional e aplicável, no tocante ao seu conteúdo e ao seu objetivo, inexistindo vícios, motivo pelo qual esta Assessoria Jurídica OPINA s.m.j. **pela rejeição do veto.**

Câmara Municipal de Montalvânia-MG, em 18 de junho de 2.024.

Márcia Pereira da Mota
Assessora Jurídica