



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES

Protocolo nº 2886/2022 (Câmara Sem Papel)

Veto nº 06/2022 (Câmara Sem Papel)

Matéria Principal: Projeto de Lei Ordinária nº 813/2021, vinculado ao Processo nº 8059/2021, de autoria do Vereador Waldeir de Freitas

VETO AO PLO QUE CRIA O PROGRAMA DE ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO PARA VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE LINHARES. VETO JURÍDICO POR INCONSTITUCIONALIDADE. MANUTENÇÃO DO VETO. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSIDERAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de Mensagem Governamental comunicando a oposição do veto total à iniciativa parlamentar que implanta o programa de acompanhamento psicológico para vítimas de violência doméstica no município de Linhares.

O Exmo. Sr. Prefeito - usando da faculdade que lhe confere o §1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, §2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, §1º, da Lei Orgânica do Município de Linhares - vetou totalmente a referida proposição (Autógrafo nº 18/2022), sob o fundamento de vício de inconstitucionalidade.





Argumentou que a proposição invadiu competência privativa do Alcaide, ao regular matéria eminentemente administrativa, uma vez que cria diversas obrigações/atribuições a serem cumpridas pelo Poder Executivo local. Aduziu, ainda, que o projeto cria despesas sem indicação da fonte de custeio, em afronta ao princípio da separação dos poderes, à medida que impõe ao Poder Executivo a criação de uma estrutura para implantar, regulamentar e gerenciar o *Programa de Acompanhamento Psicológico pra vítimas de violência doméstica*.

Por força do veto do Chefe do Poder Executivo e em cumprimento ao Regimento Interno desta Casa (art. 198, *caput*), a matéria foi encaminhada ao exame desta Comissão (CCJ), competindo-nos nesta oportunidade analisar a matéria vetada quanto aos aspectos constitucional, legal e jurídico.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De largada, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente veto cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante.

Quanto ao aspecto formal, verifica-se que houve obediência ao prazo previsto no art. 34, §1º, da Lei Orgânica Municipal, bem como atendidos os requisitos previstos no parágrafo 2º do referido dispositivo, eis que o veto governamental abrangeu texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Constatada a *constitucionalidade formal* da Mensagem de Veto em apreço, impõe-se o exame intrínseco dos motivos que lhe servem de fundamentação.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Nesse sentido, verifica-se que a matéria foi vetada pelo Sr. Prefeito por entender que a proposição está eivada de inconstitucionalidade, pelos motivos supracitados.

Em primeiro lugar, deve ser analisado se o projeto vetado apresenta *vício de iniciativa*, isto é, violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo.

A Constituição Federal prevê um sistema de repartição de competências, sendo privativa do Poder Executivo as que estão expressamente definidas pelo §1º do art. 61, e, a nível local, no art. 31 da Lei Orgânica Municipal, de forma que algumas matérias possuem indicação de autoria que, por sua vez, tão somente aquele ente é autorizado a propor os respectivos projetos de lei.

Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de *interesse local*, conforme artigo 30, inciso I, da Lei Maior. Todavia, faz-se necessária a observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato. A propósito, HELY LOPES MEIRELLES adverte:

"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. **Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante**" (*Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., p. 735).

De fato, a função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de serviços públicos - de forma genérica e abstrata - constituem atividades genuínas do Poder Legislativo Municipal.

Noutro giro, a prática dos atos concretos da administração é de competência exclusiva do Prefeito Municipal.

Como se sabe, matérias ligadas à *organização administrativa* são de iniciativa reservada ao Poder Executivo, conforme art. 61, §1º, II, alínea "b", da CF, aplicável aos Estados e Municípios por força do *princípio da simetria*.

Nessa senda, verifica-se a *inconstitucionalidade formal* do PLO vetado, por *vício de iniciativa*.

Destarte, a proposição instituiu novas obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo, imiscuindo-se em atividade tipicamente administrativa.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Isso porque as medidas adotadas afetam as atribuições dos órgãos da Administração Pública local e interferem no seu funcionamento, com **necessidade de contratação de novos profissionais ou realocação do seu quadro funcional, conforme se extrai da previsão contida no art. 2º.**

Desse modo, o PLO em análise extrapolou as fronteiras reservadas aos nobres edis, maiormente por abranger matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes à intervenção do Poder Legislativo.

A bem da verdade, a deliberação acerca da instituição de uma medida tipicamente administrativa deve ficar a cargo do Chefe do Poder Executivo, não cabendo ao Legislativo imiscuir-se na questão, já que se trata de matéria representativa de atos de gestão. Assim se posiciona a jurisprudência pátria:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO FORMAL SUBJETIVO - LEI MUNICIPAL DA SERRA/ES Nº 4.439/2016 - ATENDIMENTO ESPECIAL ÀS MULHERES E CRIANÇAS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA SEXUAL - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VÍCIO MATERIAL - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM RECEITA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO PARA RATIFICAR A LIMINAR DEFERIDA E DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COM EFEITO EX TUNC. **Projeto de autoria do Poder Legislativo que, ao afrontar a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo prevista na Lei Orgânica Municipal no que pertine à administração e serviço públicos, incorre em vício de inconstitucionalidade formal (ou nomodinâmica) subjetiva.** (TJES, Tribunal Pleno, ADI 0025722-81.2016.8.08.0000, julgamento em 30/03/2017)





REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI Nº 3.246/2020 DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ, QUE "DISPÕE SOBRE A DISPONIBILIZAÇÃO DE ATENDIMENTO PSICOLÓGICO AO RESPONSÁVEL, ATENDENTE PESSOAL E FAMILIAR DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA". INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. A lei em foco estabelece que o Poder Público Municipal deve disponibilizar atendimento psicológico para os responsáveis, atendentes pessoais e familiares das pessoas com deficiência. Medidas adotadas que afetam as atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal, dispendo sobre sua organização e funcionamento, com necessidade de contratação de novos profissionais ou realocação do quadro funcional, além de acarretar aumento de despesas sem a respectiva fonte de custeio e previsão orçamentária. **Lei municipal que acarreta verdadeira usurpação de competência, havendo vício de iniciativa e violação à separação dos poderes.** (TJRJ, Órgão Especial, ADI 0024626-83.2020.8.19.0000, julgamento em 10/05/2021)

Portanto, em que pese os notáveis propósitos e a relevância do PLO em análise - fruto de elogiável percepção do nobre edil acerca da especial atenção que deve ser conferida às vítimas de violência doméstica - verifica-se que a temática esbarra em vício insanável de iniciativa, impedindo, assim, o diagnóstico de constitucionalidade necessário ao bom andamento do processo legislativo.

Por fim, os artigos 3º e 6º do PLO determinam prazo para que a lei seja regulamentada. Transbordam, assim, os poderes legislativos ao prever lapso temporal para que Poder Executivo dê operacionalidade à lei.





Nesse rumo de ideias, **o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei**, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador. É exatamente este o entendimento dos Tribunais Superiores:

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Complementar nº 48/2021, do Município de Andradina, que dispõe sobre "a modernização da emissão de certidão negativa por meio digital online para fins de comprovação de quitação e regularidade de obrigações tributárias imobiliárias legalmente definidas perante a Fazenda Pública do Município de Andradina" - Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes - Incidência do art. 191 da CE/89 e, por simetria, do art. 144 da mesma Carta, nos termos do disposto nos arts. 23, VI; 24, VI e 225 da CF/88 - Prazo para regulamentação da Lei - Usurpação de atribuição do Poder Executivo - Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada nessa expressão constante no artigo 2º da norma (TJSP, ADI 2175821-52.2021.8.26.0000, Órgão Especial, julgada em 06/04/2022)

Portanto, conclui-se que o projeto em tela está eivado de inconstitucionalidade, pois invade competências típicas do Poder Executivo, violando frontalmente o *princípio da separação e harmonia entre os poderes*.

Referido princípio é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos Poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), em controle recíproco, visando à manutenção do equilíbrio tripartite.





III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES – por maioria de votos – opina pela **MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL** aposto pelo Exmo. Sr. Prefeito ao Autógrafo nº 18/2022, referente ao PLO nº 813/2021, por estar eivado de inconstitucionalidade.

Plenário "Joaquim Calmon", em 17.05.2022.

JADIR RIGOTTI JUNIOR
Relator

De acordo:

WELLINGTON VICENTINI
Presidente



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 35003400350032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Juninho Buguiu** em **18/05/2022 12:39**

Checksum: **E3CF487B77D3E3F3F791B109429B6395CCF8030528F56CCDEB68704AC0D826EC**

Assinado eletronicamente por **Vicentini** em **18/05/2022 17:49**

Checksum: **B771F3C43FD2640D58BD6C13D7BE198C4BB81FDED59C1E0518A5A120003FCB48**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 35003400350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

