PARECER ESPECIAL.

Ano 2011.

PARECER nº 018/2012
(RI, arts. 97, I, “b”, e 200, §1º).

OBJETO

Veto Parcial ao Projeto de Lei nº EM-122/2011, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais e dá outras providências.

RELATÓRIO

Nos termos dos art. 97, I, “b” e 200, §1º, do Regimento Interno, foi constituída esta comissão especial para analisar o Veto Parcial oferecido pelo Sr. Prefeito Municipal, ao Projeto de Lei nº EM-122/2011, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais.

Ressalta-se de início, que a Proposição Legislativa teve regular tramitação nesta Casa e, uma vez aprovada em 25 de janeiro de 2012, em Reunião Extraordinária e encaminhada ao Executivo em data de 26 de janeiro de 2012, através do ofício nº CM-001/2012, para a sanção do Sr. Prefeito.

Nos 15 (quinze) dias úteis previstos no art. 51, §1º, da Lei Orgânica, o Prefeito Municipal ofereceu o presente **Veto Parcial** ao Projeto de Lei nº EM-122/2011, dele dando conhecimento ao Presidente da Câmara no prazo legal, através de Ofício nº EM-001/2012.

DO VETO

Como se sabe, as regras gerais sobre o processo legislativo da Constituição Federal (CF), constantes do art. 59 são de observância obrigatória dos entes federados. A Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno da Câmara Municipal adequam o trâmite do processo legislativo às peculiaridades locais, sempre com a devida observância das normas gerais da CF.

JOSÉ AFONSO DA SILVA define o processo legislativo como sendo "o conjunto de atos (iniciativa, discussão, emenda, votação, sanção e veto) realizado pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos" (Curso de Direito Constitucional Positivo; Ed. Malheiros;1996).

São fases do processo legislativo: a iniciativa, com a apresentação do projeto de lei ao Poder Legislativo; a deliberação parlamentar, com a discussão e votação do projeto de lei pelo Legislativo; a deliberação executiva, com a sanção ou o veto conferido pelo Chefe do Executivo; e a fase complementar, que inclui a promulgação e publicação da lei.

No que tange à deliberação parlamentar, uma vez aprovado o projeto de lei pela Câmara Municipal, este é enviado para manifestação do Prefeito (parte inicial, do art. 66, caput, da CF/88). Este poderá vetá-lo, total ou parcialmente, por razões de **interesse público ou inconstitucionalidade**, no prazo máximo de 15 (quinze) dias corridos a contar do seu recebimento (primeira parte, do §1o, do art. 66, da CF/88). Nesta hipótese, terá ainda, mais 48 (quarenta e oito) horas para encaminhar a mensagem correspondente e as suas razões para o Presidente da Câmara (parte final, do §1o, do art. 66, da CF/88).

O Veto deverá ser apreciado, pela Câmara Municipal, dentro de 30 (trinta) dias a contar do seu recebimento (parte inicial, do §4o, do art. 66, da CF/88). Se não for observado esse prazo, será colocado na pauta da ordem do dia da reunião ordinária imediata, sobrestadas as demais proposições, até a sua votação final (§6o, do art. 66, da CF/88). Acrescente-se que o veto só poderá ser rejeitado pelos votos favoráveis da maioria absoluta dos Vereadores, em votação secreta (parte final, do §4o, do art. 66, da CF/88). Neste caso, será enviado para promulgação e publicação pelo Prefeito (§5o, do art. 66, da CF/88).

Por outro lado, o Prefeito deverá sancionar o projeto de lei com o qual houver concordado (parte final, do art. 66, caput, da CF/88). Posteriormente, deverá promulgar e publicar a lei. Contudo, caso não manifeste a sua aquiescência quanto ao objeto da proposição por mais de 15 (quinze) dias corridos a contar do seu recebimento, operar-se-á a sua sanção tácita (§3o, do art. 66, da CF/88).

Na hipótese de sanção tácita ou rejeição do veto, o Prefeito tem 48 (quarenta e oito) horas para promulgar e publicar a lei. Caso não o faça, o Presidente da Câmara Municipal terá idêntico prazo para fazê-lo e, na sua omissão, a competência é transferida para o Vice-Presidente, que deverá promovê-lo, sob pena de perder o cargo correspondente, nos termos da LOM.

Ressalta-se, que o Prefeito pode Vetar, parcialmente, o projeto de lei e, por conseguinte, promulgar e publicar somente a parte sancionada, figurando, então, nos dispositivos sobre os quais incidiu o veto, o termo “vetado”. Feito isto, deverá encaminhar o veto e suas razões à Casa de Leis em 48 horas, a fim de que se pronuncie sobre sua manutenção ou rejeição (art. 66, §1o, da CF/88). Caso a Câmara Municipal o rejeite, a lei deverá ser republicada com todo o teor já aprovado, isto é, a lei, já plenamente válida e eficaz, será republicada com o mesmo número devendo-se acrescentar a parte vetada ao texto legal.

Passada esta exposição preliminar acerca do tema da presente consulta, releva notar que no caso sob exame não ocorreu a chamada sanção tácita, haja vista que não houve silêncio do Prefeito, eis que este sancionou parte e vetou outra, encaminhando as razões do veto à Câmara, e, por conseguinte, não correu o prazo do previsto no §7o, do art. 66, da CRFB/88, para o Poder Legislativo promulgar a parte da propositura não contestada.

Desta forma, no caso em voga, eventual prazo para promulgação e publicação para o Presidente da Câmara somente ocorrerá na hipótese de descumprimento do §5o, do art. 66, da CRFB/88, que trata da promulgação de propositura pelo Chefe do Poder Executivo na hipótese de rejeição do veto.

Por outro prisma, infere-se da sistemática constitucional no que tange ao processo legislativo, que somente o Chefe do Poder Executivo detém a prerrogativa, ou seja, a faculdade, o privilégio de antes de findar o trâmite do processo legislativo, de sancionar a parte da lei que não foi vetada, enquanto a outra parte, vetada, deverá ser encaminhada ao Poder Legislativo para deliberação sobre sua manutenção ou rejeição. Portanto, temos que esta faculdade conferida ao Chefe do poder Executivo não foi estendida à Câmara Municipal.

Em suma, em virtude de não ter havido sanção tácita da propositura, mas sim sanção parcial pelo Prefeito, a Câmara Municipal não pode promulgá-la e publicá-la, cabendo ao Poder Legislativo nesta fase do trâmite legislativo apenas a deliberação sobre a rejeição ou manutenção do veto.

Sustenta o Sr. Prefeito Municipal, que o **Veto Parcial** ao Projeto de Lei nº EM-122/2011, impõe-se, por **inconstitucionalidade** e **contrariedade ao interesse público**, no que tange à legitimidade para a proposição do referido projeto.

É bom lembrar que o conceito de interesse público não se constrói a partir da identidade do seu titular. Nem todo interesse manifestado pela Administração Pública é interesse público. Afinal, não se trata de um princípio da supremacia do interesse do Estado, pois tal redução conduziria a impossibilidade de utilizá-lo como instrumento de controle da atuação administrativa.

Como no conceito de “vontade geral” de Rousseu, o ponto de intersecção entre interesses privados e o interesse público é a Lei – o instituto jurídico considerado em abstrato pois: “não existe vontade geral acerca de um objeto em particular”.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. Idem, p. 57. Humberto Bergman Ávila, em seu “Repensando o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”, op. cit., critica uma falsa imagem do princípio da supremacia do interesse público, porque não considera o conceito de interesse público proposto pelo autor, que inviabiliza a idéia de oposição entre interesse público e interesse privado. Portanto, para Celso Antonio Bandeira de Mello, o referido princípio nunca poderia ser considerado uma regra de prevalência na ponderação”.

Em mais uma primorosa lição de Celso Antônio de Mello, cuja remissão é mais uma vez inevitável, superada a questão de considerar o interesse público como um interesse exclusivo do Estado, evita-se a errônea identificação do interesse público como sendo aquele externado pela entidade que representa o Estado, consistente em qualquer das pessoas jurídicas de direito público interno, na medida em que é imperioso reconhecer que, tal qual acontece com os cidadãos, existem meras individualidades que encarnam no Estado enquanto pessoa e, portanto, assemelham-se aos interesses de qualquer outro sujeito - com a diferença fundamental que, enquanto o particular pode fazer seu interesse individual, o Estado só

poderá promover a defesa dos seus interesses particulares ("interesse secundário") quando estes não conflitarem com o interesse público propriamente dito ("interesse primário").

Em uma primeira abordagem, o digníssimo prefeito alega que a matéria não obedeceu padrões de normatização e as experiências práticas já adotadas com sucesso em outros entes federados.

Data Vênia, o poder legislativo do Município de Divinópolis não está "obrigado" a seguir padrões de normatização de outras regiões. Os municípios são livres e independentes o suficiente para adequarem a legislação às suas necessidades locais, cravados no artigo 30 da CF.

Desta forma, improcede "absurdamente" a alegação do veto do Senhor Prefeito, no que tange a inobservância dos padrões de outros municípios.

No mesmo sentido, improcede o veto apresentado por contrariedade ao interesse público, conforme explicitado em suas razões, onde entendemos que o interesse público nas proposições apresentadas foi amplamente mantido, ou melhor, aumentou-se ainda mais o interesse da população em todo o processo.

Com efeito, ao se portar de maneira omissa, em uma situação em que deixou de tomar providências legislativas de acordo com as necessidades e a conveniência ora pretendidas em virtude de sua proposição, não ter sido confeccionada nos moldes de seu interesse, onde poderia, através de mensagens e emendas de autoria do Líder do Executivo, sanar tais interesses.

Assim, ao deliberar e se portar no sentido de participar das discussões, votações e demais condutas da vereança para os provimentos legislativos, o parlamentar assume o seu dever de exercer o seu mandato representativo em virtude do povo, na aspiração de se dar tônica ao bem-estar dos munícipes.

Nessa esteira, é sábio trazer a lume o art. 38, II, do Regimento Interno da Câmara Municipal em alinhamento com o art. 202 do mesmo diploma normativo, *verbis*:

Art. 38 São direitos do Vereador, uma vez empossado:

(...)

II – apresentar proposições, discutir e deliberar sobre matéria em tramitação;

Tal direito, baseia-se no legítimo Poder de Legislar do parlamentar, de maneira tal que impedi-lo de apresentar emendas e substitutivos, sob a alegação de que a matéria é privativa do Poder Executivo, cercear-lhes-ia este consagrado direito constitucional.

O poder-dever do Vereador de apresentar emendas e substitutivos é amplo e tem sua continência pela vedação de aumento de despesas aos projetos de iniciativa do Executivo Municipal ou pela veiculação de matérias que não tenham pertinência temática com o projeto inicial.

Em via paralela, o Supremo Tribunal Federal¹ asseverou:

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). No caso, a Lei Complementar nº 836/97 é fruto de um projeto de lei de autoria do próprio Governador do Estado de São Paulo e o impugnado parágrafo único do artigo 25, embora decorrente de uma emenda parlamentar, não acarreta nenhum aumento da despesa pública. Vício de inconstitucionalidade que não se verifica.

Nada obsta em apresentar outra decisão do Supremo Tribunal Federal² que ao se confluir com todos os fundamentos do presente parecer, e da outra decisão retrocitada deixam inócua e evanescente a assertiva apresentada pelo Sr. Prefeito Municipal no que pertine à usurpação de iniciativa de projeto de lei.

PROJETO - INICIATIVA - SERVIDOR PÚBLICO - DIREITOS E OBRIGAÇÕES. A iniciativa é do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea "c" do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - SERVIDOR DO ESTADO - EMENDA - AUMENTO DE DESPESA. Resultando da emenda apresentada e aprovada aumento de despesa, tem-se a inconstitucionalidade, consoante a regra do inciso I do artigo 63 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - EMENDA - POSSIBILIDADE. Se de um lado é possível haver emenda em projeto de iniciativa do executivo, indispensável é que não se altere, na essência, o que proposto, devendo o ato emanado da Casa Legislativa guardar pertinência com o objetivo visado. PROJETO - COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO - EMENDA - PRESERVAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. Emenda a projeto do Executivo que importe na ressalva de direito já adquirido segundo a legislação modificada não infringe o texto da Constituição Federal assegurador da iniciativa exclusiva.

Deveras, não há como ignorar a atividade do legislador municipal como essencial à conquista do Estado Democrático de Direito. Nesse específico, pela própria observação, seja profunda ou superficial, das mudanças feitas pelo parlamentar em virtude do

¹ STF - ADI 3114 - Rel. Min Carlos Ayres Britto - J. 24.08.2005 P. 07.04.2006

² STF - ADI 2887 - Rel. Min. Marco Aurélio - J. 04.02.2004 P. 06.08.2004

substitutivo aprovado, pode-se inteligir que não mudaram a essência do projeto enviado pelo Chefe do Executivo Municipal.

A providência parlamentar se volveu à elaboração de modificações de cunho terminológico de modo a tornar mais pontuais os dispositivos da proposição do Sr. Prefeito Municipal, e evitar que o projeto de lei viesse a promover injustiças sociais por meio do abuso e da interpretação leviana dos termos do dispositivo normativo.

No que tange os argumentos apresentados ao Veto Parcial por **inconstitucionalidade**, também não procedem, e registramos que a Comissão de Justiça, Legislação e Redação emitiu os pareceres números CM-810/11,CM-558/11,CM-754/11,CM-951/11,CM-756/11 sobre as emendas vetadas, sendo todos pela constitucionalidade.

Não há que se falar em vício de iniciativa, eis que, consoante foi exposto alhures, o próprio Poder Executivo inaugurou o processo legislativo. E a apresentação da proposição do parlamentar não é só uma faculdade, ou em termos pontuais, um direito. Mais que isso, trata-se de um dever, enquanto pessoa pública à qual foi conferido o exercício da soberania do povo por meio de sua representação.

De boa virtude, não há o mínimo espectro de inconstitucionalidade na proposição que ora ensejou o Veto Parcial, que, consoante se expôs alhures, não deveria ter sido instrumento para tolher, parcialmente, uma pretensão legislativa de tanta valia para o Município e, sobretudo para o povo.

Com efeito, nas razões do Veto amiúde se disse sobre a usurpação da competência privativa do Sr. Prefeito Municipal. No entanto, da leitura da presente proposição do parlamentar e até mesmo da proposição principal, se extrai que os seus efeitos são abstratos, e não se projetam instantânea e imperativamente no ordenamento jurídico. É dizer, o feixe de efeitos da proposição é mediato, eis que precisa ser certificado por duas autoridades, de áreas distintas para que possa se perfazer.

Por outro lado, consoante a docência de um dos mais célebres juristas, Paulo Bonavides³, no que pertine à hermenêutica constitucional, registra uma providência assaz importante para se efetivar a constitucionalidade da norma, que é a interpretação conforme, *verbis*:

Em rigor não se trata de um princípio de interpretação da Constituição, mas de um princípio de interpretação da lei ordinária de acordo com a Constituição.

(...)

Uma norma pode admitir várias interpretações. Destas, algumas conduzem ao reconhecimento de inconstitucionalidade, outras, porém, consentem tomá-la por compatível com a Constituição. O intérprete, adotando o método ora proposto, há de inclinar-se por esta última saída ou via de solução. A norma, interpretada “conforme à Constituição”, será portanto considerada constitucional. Evita-se por

³ *Curso de Direito Constitucional*. Paulo Bonavides. 15ª Ed. Malheiros

esse caminho a anulação da lei em razão de normas dúbias nela contidas, desde naturalmente que haja a possibilidade de compatibilizá-las com a Constituição.

Assim é que se afirma que para este caso concreto, a Ponderação de Bens Ou Valores é providência que se impõe para evitar um distúrbio interpretativo da proposição à luz da Constituição Federal de 1988.

O eminente Kildare Gonçalves Carvalho⁴ leciona com maestria sobre ponderação, *verbis*:

Destaque-se, no domínio da interpretação da Constituição, o mecanismo dominado de ponderação de bens ou valores, utilizado para a solução de tensões ou conflitos entre normas. Busca-se com isso identificar, na hipótese de colisão entre pelo menos dois princípios constitucionais, qual bem jurídico deverá ser tutelado. Delimita-se, com isso, o âmbito de proteção de uma norma constitucional estabelecendo uma linha de demarcação entre o que ingressa nesse âmbito e o que fica de fora. Haverá assim o reconhecimento de um peso maior a determinado princípio constitucional em confronto com outro, se não for possível antes harmonizá-los, considerando o princípio da unidade da Constituição, que constitui um sistema orgânico, em virtude do qual cada parte tem de ser compreendida à luz das demais.

A bem da verdade, malgrado tenha exposto com brilhantismo o que é Ponderação, não há colisão de Princípios Constitucionais em seu aspecto objetivo, porquanto a Constituição Federal de 1988 tem uma interação reciprocamente positiva nos seus dispositivos normativo-constitucionais. Há sim, colisão de Princípios Constitucionais em seu aspecto subjetivo, ou seja, trata-se de uma colisão entre as interpretações dos Princípios Constitucionais.

No que é afim à constitucionalidade da proposição, tem-se que observar que não houve macula do Princípio da Independência e Harmonia dos Poderes e, quanto menos do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que por sinal foi o guia que conduziu os “edis” para a propositura das respectivas emendas.

Não há se falar em vício de iniciativa, eis que, consoante foi exposto alhures, o próprio Poder Executivo inaugurou o processo legislativo. E a apresentação da proposição do parlamentar não é só uma faculdade, ou em termos pontuais, um direito. Mais que isso, trata-se de um dever, enquanto pessoa pública à qual foi conferido o exercício da soberania do povo por meio de sua representação.

O poder-dever do Vereador de apresentar emendas e substitutivos é amplo e tem sua continência pela vedação de aumento de despesas aos projetos de iniciativa do

⁴ *Direito Constitucional*. Kildare Gonçalves Carvalho 11ª Ed. Del Rey

Executivo Municipal ou pela veiculação de matérias que não tenham pertinência temática com o projeto inicial.

Em via paralela, o Supremo Tribunal Federal⁵ asseverou:

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). No caso, a Lei Complementar nº 836/97 é fruto de um projeto de lei de autoria do próprio Governador do Estado de São Paulo e o impugnado parágrafo único do artigo 25, embora decorrente de uma emenda parlamentar, não acarreta nenhum aumento da despesa pública. Vício de inconstitucionalidade que não se verifica.

Nada obsta em apresentar outra decisão do Supremo Tribunal Federal⁶ que ao se confluir com todos os fundamentos do presente parecer, e da outra decisão retrocitada deixam inócua e evanescente a assertiva apresentada pelo Sr. Prefeito Municipal no que pertine à usurpação de iniciativa de projeto de lei.

PROJETO - INICIATIVA - SERVIDOR PÚBLICO - DIREITOS E OBRIGAÇÕES. A iniciativa é do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea "c" do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - SERVIDOR DO ESTADO - EMENDA - AUMENTO DE DESPESA. Resultando da emenda apresentada e aprovada aumento de despesa, tem-se a inconstitucionalidade, consoante a regra do inciso I do artigo 63 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - EMENDA - POSSIBILIDADE. Se de um lado é possível haver emenda em projeto de iniciativa do executivo, indispensável é que não se altere, na essência, o que proposto, devendo o ato emanado da Casa Legislativa guardar pertinência com o objetivo visado. PROJETO - COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO - EMENDA - PRESERVAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. Emenda a projeto do Executivo que importe na ressalva de direito já adquirido segundo a legislação modificada não infringe o texto da Constituição Federal assegurado da iniciativa exclusiva.

⁵ STF - ADI 3114 - Rel. Min Carlos Ayres Britto - J. 24.08.2005 P. 07.04.2006

⁶ STF - ADI 2887 - Rel. Min. Marco Aurélio - J. 04.02.2004 P. 06.08.2004

Em última análise, durante todas essas explicações o que se tencionou sobretudo foi constitucionalidade e expansão do direito público em todas as proposições apresentadas pelo Poder Legislativo.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, a proposição de Lei Ordinária EM-122/2011, não procede as razões alegadas por inconstitucionalidade e contrariedade do interesse público mediante Veto Parcial apresentado.

Assim sendo, é ratificado a aprovação das emendas através do presente parecer nº 018 da Comissão Especial, que entende pela rejeição do referido Veto Parcial pois não há razões que o justifique, sendo assim deixamos a decisão maior para ser proferida pelo Soberano Plenário, que certamente haverá de emanar a mais correta deliberação.

É o parecer,
S.M.J.

Divinópolis, 06 de março de 2012.

Roberto Pedro Bento
Vereador-Relator

Antônio de Lisboa Paduano Pereira
Vereador-Presidente

Pastor Paulo César dos Santos
Vereador-Membro

Rozilene Bárbara Tavares
OAB/MG- 66.289

Danielle Alves C. Santos
Estagiária de Direito