

**MENSAGEM Nº02/2022**

**VETO :TOTAL ÀS EMENDAS**  
**AO AUTOGRÁFO: LEI Nº3889/2022**  
**PROJETO DE LEI :Nº031/2022**  
**AUTORIA: PODER EXECUTIVO**

EXCELENTÍSSIMO PRESIDENTE  
CÂMARA DE VEREADORES GRAVATÁ-PE

Com suporte nas prerrogativas a mim conferidas no Art. 59, IV da Lei Orgânica Municipal, envio a esta casa Legislativa VETADO TOTALMENTE às EMENDAS Nº11, Nº13/2022 ao autógrafo da Lei **Nº3889/2022**, que dispõe sobre: Institui o Programa de Gratificação Especial de Jornada Extraordinária de Serviço PJES, do efetivo da Guarda Municipal, no âmbito da Secretaria de Segurança e Defesa Civil, e dá outras providências.

**RAZÕES DO VETO**

Em que pese a louvável iniciativa dos vereadores autores, apresentamos VETO TOTAL às referidas emendas, em razão dessas sofrerem de vício de legalidade em razão da independência dos poderes, sendo, portanto, contrária aos ditames constitucionais e à Lei Orgânica do Município pelas razões a seguir expostas:

**I – DA SEPARAÇÃO E AUTONOMIA DOS PODERES**

De início, antes de adentrarmos ao mérito da presente questão submetida à sanção do Executivo, necessário tecer breves comentários sobre a proposição de emendas propostas pela Câmara Municipal de Gravata, ao projeto encaminhado originariamente.



A Nossa Carta Magna, em seu Título I, exprime os mandamentos nucleares do Estado Democrático Brasileiro, instituindo os princípios político-constitucionais, regentes da Federação nacional, constitutivo do Estado Brasileiro, o Princípio da Harmonia e Independência entre os poderes inerentes ao Estado Democrático de Direito, se apresenta logo em seu art. 2º, a saber:

***Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.***

Este artigo exprime, a um só tempo, as funções dos órgãos que externaram a vitalidade do Estado - função legislativa, executiva e jurisdicional -, bem como, as áreas de atuação de cada poder, promovendo, assim, uma divisão entre os poderes constitutivos do Estado de Direito, utilizado como paradigma pelo Estado Democrático brasileiro.

A divisão de poderes, conjugando a marcha evolutiva histórica e o aporte pragmático, funda-se, em dois segmentos: um decorrente de uma especialização funcional, expressando que cada órgão é especializado no exercício de uma função (Congresso, Câmaras - função legislativa; Executivo - função executiva; Judiciário - função jurisdicional); o outro, flui da independência orgânica, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que enuncia ausência de subordinação

A independência e harmonia dos poderes, nas palavras do mestre José Afonso da Silva significa:

***“A independência dos poderes significa: a) que a investidura e permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das***

***atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultarem os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre observadas somente as disposições constitucionais e legais [...]” (in Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 111, 12ª ed., Ed. Editores Malheiros).***

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que a divisão de funções entre os órgãos do poder nem a sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos (o sistema de controle e equilíbrio), que a doutrina Norte Americana denomina *the principle of check and balance*, que permite à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade, que se torna indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um Poder em detrimento do outro e especialmente, no que se refere, aos governados. Esclarecendo, outrossim, que quando urge a co-participação, o próprio ápice da pirâmide normativa, cuida de disciplinar a exceção em prol do interesse público.

O Poder Executivo, de um modo geral, encerra as funções de práticas de chefia de governo (strito senso), de converter a lei em ato individual e concreto, e, especialmente, no que interessa, chefia da administração, entendida este último, como a materialidade, no cotidiano, das condutas ou atos necessários à fluência prática das funções estatais, destinadas à consecução e saciamento do interesse público/coletivo.

No tocante aos projetos de leis e respectivas emendas, é cediço que mesmo em matérias de iniciativa privativa do Executivo, para propositura de



Lei, não impede as modificações introduzidas pelo Poder Legislativo, por meio de emendas.

Entretanto, nota-se que as emendas em comento, na prática, invadem a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso porque a atuação legislativa, ora impugnada, equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes que se encontram consagrados no art. 2º da Constituição Federal, de 1988, como já falado anteriormente.

Assim sendo, considerando que a matéria discutida no referido projeto de lei diz respeito à organização e funcionamento dos serviços da administração municipal, especificamente da Guarda Municipal, fica evidente que a modificação dos referidos artigos, por parte do Legislativo, invade a esfera de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais e, assim, privativa do Poder Executivo, e inserida na esfera do poder discricionário da Administração.

## **II – DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA OPOR VETO ÀS EMENDAS E SANCIONAR A PARTE DA NORMA NÃO VETADA**

Outrossim, faz-se mister ressaltar a competência do Chefe do Poder Executivo para sancionar ou vetar (integral ou parcialmente) os Projetos de Lei enviados após a aprovação da respectiva Proposição pela Câmara Municipal. Assim dispõem os artigos 58 e 59 da Lei Orgânica Municipal, senão vejamos:

***Art. 58 – Ao Prefeito, como Chefe da Administração do Município, cabe executar as deliberações da Câmara Municipal,***

***dirigir, fiscalizar e adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública.***

***Art. 59 – compete, privativamente, ao Prefeito***

***(...)***

***IV – vetar, no todo ou parte, os projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal;***

Dessa forma, considerando que as disposições dos artigos pontuados em tópicos anteriores carecem de legalidade, conforme devidamente justificado, faz-se necessária a oposição do presente veto às emendas apresentadas e a concomitante sanção da parte não vetada da norma.

Nesse sentido, cita-se a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Ordinário nº 706.103 – Minas Gerais, de relatoria do Ministro Luiz Fux, em que se discutiu à luz dos §§ 2º, 5º e 7º do art. 66, bem como do § 2º do art. 125, ambos da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de promulgação, pelo Chefe do Poder Executivo, de parte de projeto de lei que não foi vetada, antes da manifestação do Poder Legislativo pela manutenção ou pela rejeição do veto.<sup>1</sup>

Destarte, na apreciação do Tema 595, foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: “é constitucional a promulgação, pelo Chefe do Poder Executivo, de parte incontroversa de projeto da lei que não foi vetada, antes da manifestação do Poder Legislativo pela manutenção ou pela rejeição do veto, inexistindo vício de inconstitucionalidade dessa parte inicialmente publicada pela ausência de promulgação da derrubada dos vetos”.

---

<sup>1</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Teses de Repercussão Geral. Tema 0595. Recurso Extraordinário 706103. Data tese: 27/04/2020. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752650395>> Acesso em: 16 dez. 2022.

Ademais, transcreve-se ainda a brilhante e esclarecedora ementa da supracitada decisão do STF, a fim de deixar ainda mais cristalina e evidente a competência do Chefe do Executivo, in casu, para opor veto às emendas apresentadas e sancionar a parte não vetada da norma:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL (TEMA 595). DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROMULGAÇÃO, PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, DE PARTE DE PROJETO DE LEI QUE NÃO FOI VETADA, ANTES DA MANIFESTAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO PELA MANUTENÇÃO OU REJEIÇÃO DO VETO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES OU ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE PROCESSO LEGISLATIVO. REJEIÇÃO DO VETO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PROMULGAÇÃO DESSA SEGUNDA PARTE A INTEGRAR A LEI ANTERIORMENTE JÁ PROMULGADA. CARACTERIZAÇÃO DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO (ARTIGO 66, § 7º, DA CRFB/88). SITUAÇÃO QUE NÃO INVALIDA A PARTE INCONTROVERSA E JÁ PROMULGADA DO PROJETO DE LEI APROVADO. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. RECURSO

EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ  
PROVIMENTO.

1. O poder de veto atribuído ao Chefe do Poder Executivo afigura-se como importante mecanismo para o adequado funcionamento do sistema de freios e contrapesos (checks and balances), ínsito a uma concepção contemporânea do princípio da separação dos poderes.

2. A Constituição reconhece que a palavra final em matéria de processo legislativo cabe ao Poder Legislativo, razão pela qual lhe defere autoridade suficiente para rejeitar o veto do Executivo e aprovar o projeto de lei tal como originalmente aprovado (artigo 66, §§ 4º, 5º e 7º, da CRFB/88).

3. A oposição de veto parcial implica o desmembramento do processo legislativo em duas fases distintas, eis que enquanto a parte não vetada do projeto de lei segue para a fase de promulgação, a parte objeto do veto retorna ao Poder Legislativo para nova apreciação, após o que será ou não promulgada, conforme o resultado da deliberação.

4. A rejeição legislativa do veto acarreta o dever de sua promulgação (artigo 66, § 7º, da CRFB/88), cujo descumprimento caracteriza omissão inconstitucional dos Poderes



Executivo e Legislativo frente à ausência de encerramento do processo legislativo.

5. A caracterização dessa omissão inconstitucional atrai a possibilidade de controle judicial, todavia revela-se inapta a acarretar a promulgação automática dos vetos parciais derrubados, tampouco macula de inconstitucionalidade a parte anteriormente já sancionada e promulgada.

6. Concluído o processo legislativo quanto a essa parte, a promulgação da parte incontroversa sancionada é medida de rigor, sem que exsurja qualquer vício de inconstitucionalidade, seja pela ausência de violação ao princípio da separação dos poderes, seja pela inexistência de ultraje às normas constitucionais relativas ao processo legislativo.

7. In casu, é constitucional a Lei Municipal 2.691/2007 de Lagoa Santa/MG, eis que quanto à parte inicialmente promulgada foram fielmente atendidas as etapas do procedimento legislativo, suprida a omissão inconstitucional quanto à parte restante pela superveniente promulgação da derrubada dos vetos, por ato posterior do Presidente da Câmara Municipal.

8. Recurso extraordinário PROVIDO, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral: "É constitucional a promulgação, pelo

Chefe do Poder Executivo, da parte incontroversa de projeto de lei que não foi vetada, antes da manifestação do Poder Legislativo pela manutenção ou pela rejeição do veto, inexistindo vício de inconstitucionalidade dessa parte inicialmente publicada pela ausência de promulgação da derrubada dos vetos”.

Ademais, no mérito, a citada decisão ressalta ainda que tal entendimento alcança todo o ordenamento jurídico, uma vez que os Estados e Municípios devem obedecer às mesmas regras do processo legislativo do âmbito federal, à luz da necessária simetria federativa na questão.

Na mesma decisão acima descrita, o então Ministro Presidente do STF, Alexandre de Moraes, complementou ainda:

“Embora este seja o entendimento referente ao Processo Legislativo no âmbito Federal, aplica-se perfeitamente ao caso em apreço, por simetria, considerando que as normas constitucionais que tratam da matéria são de observância obrigatória para os demais entes federados.”

Além disso, esse entendimento alinha-se perfeitamente ao adotado por esta SUPREMA CORTE, a respeito do veto parcial e o início da vigência da lei, no julgamento do RE 85.950/RS, relatado pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES, o qual, embora tenha sido julgado sob a égide de Carta Magna pretérita, entendo que, por sua total conformidade com o processo legislativo previsto na Constituição Federal de 1988, conforme artigos antes citados, merece ser confirmado no presente caso sob a sistemática da repercussão geral. A propósito, veja-se a ementa do referido julgado:



“MANDADO DE SEGURANÇA. HONORARIOS DE ADVOGADO. INICIO DA VIGENCIA DE PARTE DE LEI CUJO VETO FOI REJEITADO. SEGUNDO DECISÕES RECENTES DE AMBAS AS TURMAS DO STF (RE 81.481, DE 8.8.75; RE 83.015, DE 14.11.75; E RE 84.317, DE 06.4.76), CONTINUA EM VIGOR A SÚMULA 512. QUANDO HÁ VETO PARCIAL, E A PARTE VETADA VEM A SER, POR CAUSA DA REJEIÇÃO DELE, PROMULGADA E PUBLICADA, ELA SE INTEGRA NA LEI QUE DECORREU DO PROJETO. EM VIRTUDE DESSA INTEGRAÇÃO, A ENTRADA EM VIGOR DA PARTE VETADA SEGUE O MESMO CRITÉRIO ESTABELECIDO PARA A VIGENCIA DA LEI A QUE ELA FOI INTEGRADA, CONSIDERADO, POREM, O DIA DE PUBLICAÇÃO DA PARTE VETADA QUE PASSOU A INTEGRAR A LEI, E, NÃO, O DESTA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO, EM PARTE.” (Segunda Turma, DJ 31-12-1976 PP-11240 EMENT VOL-01047-05 PP-01241).”

Dessa forma, resta devidamente comprovada a legitimidade e a observância ao correto trâmite de sanção da parte não vetada da Proposição de Lei, sendo que, na eventual rejeição do presente veto, o texto do dispositivo aqui rechaçado, será apenas incorporado ao restante da Lei que já estará em vigor.



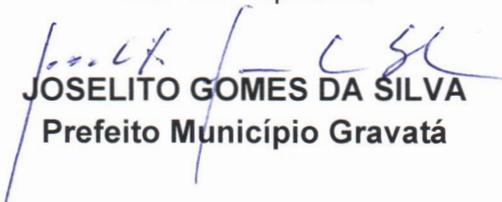
### III - DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, apesar de não haver dúvidas quanto a nobre intenção dos legisladores, as emendas apresentadas mostram-se incompatíveis com as disposições constitucionais, revelando-se inconstitucional por vício de legalidade e imposição de obrigações ao Poder Executivo, que não pode ser compelido em sua atuação com medidas legislativas que interfiram em sua órbita de atribuições administrativas, ferindo, portanto, o princípio constitucional da separação dos poderes.

Essas são as razões que me levaram a vetar INTEGRALMENTE as emendas modificativas N°11eN°13 do corrente exercício apresentadas ao projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Atenciosamente,

Palácio Joaquim Didier, em 16 de dezembro de 2022, 200º da Independência;  
132º da República



**JOSELITO GOMES DA SILVA**  
Prefeito Município Gravata