



**PREFEITURA DE
MACEIÓ**
GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº. 027 MACEIÓ/AL, 17 DE JUNHO DE 2020.

RAZÕES DE VETO

Senhor Presidente,

Nos autos do Processo Administrativo nº 0100.036185/2020, foi encaminhado para o Chefe do Poder Executivo Municipal, em data de 08/06/2020, o Projeto de Lei nº 7.390, aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores, o qual “INSTITUI, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ, A COMPLEMENTAÇÃO AO “CORONAVOUCHER”, CONFORME DESIGNA”.

Ao se manifestar acerca desse Projeto de Lei, a Procuradoria Especializada Legislativa da Procuradoria-Geral do Município emitiu Parecer opinando pelo veto total do mesmo, por entender que o mesmo contraria ao vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação de poderes e ofensa à técnica legislativa.

O Processo Legislativo Municipal, assim como o Estadual, como se sabe, deve guardar obediência a preceitos Constitucionais, a isso damos o nome de princípio da simetria, já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, ao afirmar que as regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de reserva de iniciativa – são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes.

Desta forma, a Lei Orgânica do Município de Maceió, de 02 de abril de 1990, afirma respeito aos princípios insculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil e na Constituição do Estado de Alagoas (art. 5º).

Traçada essa premissa, podemos afirmar que o procedimento comum ordinário para a aprovação de Leis compõe-se de três fases básicas: a preliminar (iniciativa); a constitutiva (deliberação legislativa e executiva) e a complementar (promulgação e publicação).



**PREFEITURA DE
MACEÍO**
GABINETE DO PREFEITO

Dentre essas fases, destacamos, neste momento de análise, a discussão quanto à iniciativa e a deliberação executiva, fracionando a primeira, para sistematização do opinativo, em análise da: competência municipal; e iniciativa para propositura.

Esse ato pode ser classificado segundo a titularidade do praticante, como: geral; privativa; concorrente; ou, popular. A iniciativa popular é decorrente da democracia semidireta, tendo o cidadão o direito de propor um projeto de Lei, nos termos da Lei Orgânica Municipal. Já a iniciativa concorrente é a chamada iniciativa compartilhada, que pode ser exercida por um ou outro ator do processo ou ambos. No que tange à iniciativa geral aplica-se a todos os casos que não sejam das demais (reservada ou concorrente), ou seja, são encontradas por exclusão.

Nas competências privativas a Constituição determina que algumas matérias só possam ser objeto de suscitação por autoridade específica, sob pena de declaração de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, insanável, mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

Considerando o precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal, na ADI 430/DF6, que determina a observância vertical das regras básicas de processo legislativo, inclusive as de reserva de iniciativa, destaca-se o seguinte dispositivo constitucional:

Art. 61.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)



PREFEITURA DE
MACEIÓ
GABINETE DO PREFEITO

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Observando a disciplina constitucional, a Lei Orgânica do Município de Maceió de 1990 (LOM/1990), de modo mais enxuto, dispõe:

Art. 32.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal os projetos de Lei que:

- I - disponham sobre a criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta, autárquica e fundacional pública;
- II - tratem do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Municipais, provimentos de cargos, estabilidade, aposentadoria, fixação, revisão e majoração de vencimentos;
- III - versem a criação de Secretarias Municipais e de órgãos da Administração Pública local, definindo-lhes as finalidades e a competência.

Art. 55 - Compete, privativamente ao Prefeito:

- I - representar o Município, em juízo e fora dele;
- II - nomear e exonerar os Secretários Municipais;
- III - exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;**
- IV - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta lei Orgânica;**
- V - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para suas fiéis execuções;**
- VI - vetar projetos de Lei, total ou parcialmente;
- VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;**
- VIII - remeter mensagem e plano de Governo à Câmara Municipal, por ocasião da abertura de cada sessão legislativa, expondo a situação do Município solicitando providências que julgar necessárias;
- IX - enviar à Câmara Municipal o plano plurianual de investimentos e as propostas de orçamento previstas nesta Lei Orgânica;
- X - prestar, anualmente, à Câmara Municipal, dentro do prazo de noventa (90) dias, contados do término do exercício financeiro, as contas a este pertinentes.
- XI - prover, desprover e extinguir os cargos públicos na forma da lei;
- XII - remeter à Câmara Municipal, até o dia vinte (20) de cada mês, o duodécimo da dotação orçamentária que lhe for reservada;
- XIII - exercer outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica.** (grifo nosso)

Neste mesmo sentido, sendo ainda mais detalhista, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Maceió (Resolução nº 688/2017) dispõe:



**PREFEITURA DE
MACEIÓ**
GABINETE DO PREFEITO

Art. 234. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei Delegada e os Projetos que:

I - fixem ou modifiquem os quantitativos de cargos, empregos e funções públicas na administração municipal, excluídos da Câmara Municipal.

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional pública, fixação e majoração de vencimentos;

b) criação, extinção e definição de estrutura e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração direta, indireta e fundacional;

c) concessão de subvenção ou auxílio que, de qualquer modo, aumentem a despesa pública;

d) regime jurídico dos servidores municipais;

e) plano de governo, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e plurianual de investimentos, operações de crédito e dívida pública;

f) políticas, planos e programas municipais, locais e setoriais de desenvolvimento;

g) organização da Procuradoria Geral do Município;

h) matéria financeira e orçamentária. (grifo nosso)

Assim, Leis de iniciativa dos Vereadores são todas aquelas que a lei orgânica municipal não reservar expressamente e privativamente ao Chefe do Poder Executivo.

A hipótese dos autos versa sobre matéria de instituição de um programa específico, uma verdadeira ação de governo. A decisão para sua implementação somente cabe ao Poder Executivo, dada a sua função de organização da administração pública, gestão dos bens integrantes do acervo patrimonial, em obediência ao princípio da Separação de Poderes. Tal posição é encontrada no próprio regimento interno da Câmara Municipal de Maceió, conforme acima.

Assim, verificado que a hipótese dos autos, proposta por Vereador Municipal, ao abordar sobre a criação de auxílio com despesa para o Poder Executivo, sem a devida indicação orçamentária e estudo de impacto; definir finalidades e competências de órgãos; interferir na atividade administrativa, criando, ainda, obrigações ao Poder Executivo Municipal, está convencido de patente vício insanável de iniciativa, ao usurpar poder e desfigurar o princípio da separação de



**PREFEITURA DE
MACEIÓ**
GABINETE DO PREFEITO



poderes, em ofensa à Constituição Federal, à Lei Orgânica do Município e, até mesmo, ao próprio regimento interno da Câmara Municipal de Vereadores.

Para o afastamento do Projeto de Lei em tela seria bastante os argumentos acima. No entanto, adentraremos ao bojo da proposta para demonstrar que não deve prosperar, também, em virtude de seu conteúdo.

Quanto a importância de uma estrutura uniforme das leis deve-se à sua inserção em um sistema jurídico, que já tem disposições sobre o assunto, e apresenta duas distinções básicas: a sistemática interna e a externa.

A sistemática interna refere-se ao exame sobre a existência de contradições entre a nova norma e o ordenamento já existente e busca identificar possíveis contradições lógicas, teleológicas ou valorativas.

A sistemática externa é entendida como a estrutura básica de uma lei.

Aliando essas duas sistemáticas a Lei Complementar n° 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as diretrizes a serem obedecidas para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, de forma a compatibilizar com o ordenamento jurídico vigente, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal de 1988.

Essa norma é de aplicação cogente neste Município, não por outra razão o artigo 30, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal estabelece sua aplicação.

O artigo 11 da LC n° 95/98 orienta sobre a redação das leis, e recomenda que as disposições normativas sejam redigidas com clareza e precisão. Assim, enumerando uma série de critérios para atingir a esse fim.

Desta forma, considerando as normas apontadas na LC n° 95/98, em análise à sistemática interna e externa da proposta legislativa, verificam-se diversos problemas em sua construção, desde a ausência de clareza, precisão, lógica, até contradições teleológicas.

O artigo 1º aduz sobre “complementação financeira ao auxílio ‘Coronavouche’”. No entanto, a proposta não explica o que seria “coronavoucher”, não informa sobre o que seria a complementação e seu parâmetro. Logo, fere requisitos de clareza e precisão. Ainda, o dispositivo cria despesa sem o



**PREFEITURA DE
MACEIÓ**
GABINETE DO PREFEITO

pressuposto da indicação de seu custeio, nem mesmo promove qualquer impacto da medida, conforme exige o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Logo, torna-se inconstitucional a medida na forma em que realizada, além de ofensora à necessidade de sistematização externa das leis.

O artigo 2º possui defeito em sua construção, pois não obedece à sistematização lógica exigida na LC 95/1998 ao enumerar situações sem se valer da correta técnica legislativa.

O artigo 3º da proposta parece-me o ponto mais grave, quanto a não compatibilidade da proposta com o sistema jurídico de proteção social existente.

Primeiramente, a Proposta parece criar um nada jurídico. Ao importar o texto da Lei Federal nº 13.982, de 02/04/2020, que trata do auxílio emergencial para fazer frente aos problemas econômicos ocasionados pela pandemia do novo coronavírus, o Projeto delimita os requisitos para recebimento do auxílio municipal, porém, exclui todos que recebem o auxílio federal criado pela lei citada, talvez não restando qualquer pessoa para preencher os requisitos. Vejamos! O inciso III do artigo 3º informa que a concessão do benefício se dará quando cumprido o requisito de não ser titular de benefício “previdenciário ou assistencial ou beneficiário de seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal”, ressalvado o bolsa família. Ora, o auxílio emergencial criado pela Lei Federal nº 13.982/2020 é um programa de transferência de renda federal. Logo, quem o recebe não poderia receber o discutido auxílio municipal. É uma questão de lógica. Pior, o auxílio do governo federal entraria no cômputo da renda per capita familiar, pois não é excluído pela proposta, o que geraria uma exclusão de pessoas, mesmo que não fosse adotado o primeiro entendimento. Desta forma, há uma clara contradição no projeto.

Outro ponto de destaque no artigo 3º da proposta é a ausência de clareza de como o Município poderia controlar o preenchimento dos requisitos elencados, pois, em grande parte, constituem base de dados do governo federal. Desta forma, sendo meramente declaratório o cumprimento das condições de concessão (conforme o §3º da proposta), sem a possibilidade de verificação por parte do Município, abrir-se-ia uma porta gigantesca para má administração de recursos públicos.



PREFEITURA DE
MACEIÓ
GABINETE DO PREFEITO

Por fim, o artigo 6º, ao estabelecer a temporariedade da lei proposta, não me parece adequado. Ao iniciar a vigência na data da publicação, tendo um período de 03 meses para produção de efeitos, possivelmente a lei terá vigência inferior ao pretense pagamento do auxílio, pois seria necessário período de operacionalização. Desta forma, a execução da lei poderia acarretar pagamento sem respaldo legal, por inexistir lei vigente, o que poderia gerar, conseqüentemente, a acusação de improbidade administrativa ou crime de responsabilidade do gestor.

Dispõe o § 1º do artigo 66 da Constituição Federal que, se o Presidente da República considerar o Projeto de Lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto.

Em respeito ao princípio da simetria, a Lei Orgânica do Município de Maceió, no § 1º do seu artigo 36, reza que, se o Prefeito considerar o Projeto de Lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara, os motivos determinantes do veto.

Diante disso, outra alternativa não resta senão o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 7.390, proposto por Vereador Municipal, por vício insanável de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de poderes, em decorrência da criação de auxílio com despesa para o Poder Executivo, sem a devida indicação orçamentária e estudo de impacto; definir finalidades e competências de órgãos; interferir na atividade administrativa, criando, ainda, obrigações ao Poder Executivo Municipal, estando, assim, imbuído de patente vício ao usurpar poder e desfigurar o princípio da separação de poderes, em ofensa à Constituição Federal, à Lei Orgânica do Município e, até mesmo, ao próprio regimento interno da Câmara Municipal de Vereadores. Ainda, a necessidade de veto ao Projeto ocorre por não atendimento às regras de sistematização externa das leis; pela existência de contradições no texto, que levaria ele a ser inócua; a possibilidade de malversação de recursos públicos pela ausência de mecanismos de controle; além da



10/00/2020



**PREFEITURA DE
MACEIÓ**
GABINETE DO PREFEITO

possibilidade de enquadramento de sua execução em improbidade administrativa ou crime de responsabilidade, em decorrência de sua curta temporalidade.

Publique-se as razões desse veto no Diário Oficial Eletrônico do Município de Maceió, e, após essa publicação (que deverá ser juntada no presente Processo Administrativo), no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, encaminhe-se o presente Processo Administrativo, com razões desse veto, ao Presidente da Câmara Municipal de Vereadores, para sua ciência, conforme determina o § 1º do artigo 36 da Lei Orgânica do Município de Maceió.


RUI SOARES PALMEIRA
Prefeito de Maceió

Excelentíssimo Senhor

Vereador KELMANN VIEIRA DE OLIVEIRA

Presidente da Câmara Municipal.

NESTA.