



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



PARECER JURÍDICO Nº 066/2021

Referência: Projeto de Lei nº 039/2021 – Veto nº 04/2021

Interessado: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 39/2021. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. PROCESSO LEGISLATIVO. PROCEDIMENTO FORMAL. EMENDAS APROVADAS. PARTE INTEGRANTE DO TEXTO. SANÇÃO PARCIAL EM DESCONFORMIDADE COM O AUTÓGRAFO. VETOS. PROMULGAÇÃO REALIZADA PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. PREJUDICIALIDADE DOS VETOS.

RELATÓRIO

1. A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final - CLJRF, por meio do Relator, Exmo. Vereador Sr. Sebastião Macedo, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Veto nº 004/2021 (fls.205/210).
2. No tocante à análise do questionamento em apreço, constam como importantes as seguintes peças do processo legislativo: envio do autógrafo do Projeto de Lei nº 39/2021, ao Prefeito Municipal por intermédio do Ofício nº 158/2021 – CMNV-ES/GAP aprovado pelo Plenário desta Casa de Leis, fls.148; sanção parcial do Projeto de Lei nº 39/2021 convertido na



Lei nº 3.617/2021 encaminhada pelo Prefeito Municipal, por intermédio do Ofício 1130/2021/GPNV, fls. 154/197; termo de despacho exarado pela Presidência deste Poder Legislativo determinando a inclusão do Veto nº 04/2021 no Expediente da próxima Sessão Ordinária, bem como a distribuição da matéria à CLJRF, fls. 199; Veto nº 04/2021 (fls. 205/210); Memorando nº 109/2021 – CMNV-ES/GAP encaminhando o Veto nº 04/2021 ao Presidente da CLJRF (fls.212); Ofício nº 178/2021 – CMNV-ES/GAP de lavra do Presidente da CMNV informando ao Prefeito Municipal que sanção parcial ao Projeto de Lei nº 39/2021 ocorreu em desconformidade com o Autógrafo de Lei encaminhado ao Poder Executivo por meio do Ofício nº 158/2021-CMNV-ES/GAP, bem como solicitando a republicação, tendo em vista a existência de erro material (fls.213); termo de despacho exarado pelo Presidente da CLJRF com designação do relator (fls.214); termo de despacho exarado pelo relator do Veto nº 04/2021 com solicitação de parecer jurídico (fls.215); recebimento do processo na Procuradoria Jurídica, fls. 216; Ofício nº 189/2021 – CMNV-ES/GAP reiterando o conteúdo do Ofício nº 158/2021-CMNV-ES/GAP (fls.217); promulgação e publicação da Lei nº 3.617/2021 realizada pelo Vice-Presidente da CMNV, tendo em vista o silêncio do Poder Executivo Municipal (fls. 218/257); encaminhamento da cópia da promulgação e publicação ao Poder Executivo Municipal, através do Ofício nº 193/2021 – CMNV-ES/GAP (fls.258).

3. Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, o presente parecer possui caráter meramente opinativo.

4. É o relatório. Passa-se a opinar

FUNDAMENTAÇÃO

5. Trata-se de análise quanto ao Veto nº 04/2021 ao Projeto de Lei nº 39/2021, convertido na Lei 3.167/2021, que *“DISPÕE SOBRE A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) PARA O EXERCÍCIO DE 2022.”*



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



6. Preliminarmente, importante se faz trazer à baila os ensinamentos da doutrina acerca do processo legislativo e técnica legislativa.
7. Celso Ribeiro Bastos conceitua o processo legislativo como um conjunto de normas constitucionais que disciplinam o procedimento a ser observado pelos órgãos competentes na produção das legislações (1996, p.334)¹.
8. Para Paulo e Alexandrino, o processo legislativo pode ser entendido como um “conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto, promulgação e publicação) praticados pelos órgãos competentes na produção das leis e outras espécies normativas indicadas diretamente pela Constituição” (2003, p.19)².
9. O processo legislativo desenvolve-se através de um procedimento que é a maneira pela qual o processo legislativo tramita, ou seja, o modo pelo qual os atos ordenados do processo legislativo desenvolvem-se.
10. Pois bem. Após os projetos de lei passarem pelas diversas fases ordenadas de tramitação, serão deliberados e apreciados pelo Plenário, observando-se as regras quanto ao quórum.
11. Tais proposições, se aprovadas pelo Plenário, seja sem alterações ou com emendas constituirão um texto definitivo. Neste último caso, as emendas aprovadas serão incorporadas ao texto das proposições aprovadas e, após seguirão para a fase de redação final.
12. Este texto definitivo, aprovado pelo Plenário, e já submetido à redação final, é denominado Autógrafo, o qual é remetido ao Prefeito Municipal para sua anuência (total ou parcial) ou discordância, através do veto (total ou parcial).

¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

² PAULO, Vicente & VICENTE, Alexandrino. **Processo Legislativo** – Niterói, RJ: Impétus, 2003.



13. Segundo a doutrina de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino³ o “autógrafo constitui, portanto, o documento que formaliza, com exatidão, o texto de projeto de lei aprovado pelo Legislativo” (2003, p.60).

14. Após o recebimento do Autógrafo enviado pelo Poder Legislativo, o Chefe do Poder Executivo possui 15 (quinze) dias úteis para realizar a sanção ou veto, na forma do art. 66, §1º da CF/1988 c/c art. 48, §1º da Lei Orgânica Municipal.

15. Insta frisar, que a sanção pode ser parcial ou total, bem como expressa ou tácita. Sendo tácita, ou seja, no silêncio do Poder Executivo, o Presidente do Poder Legislativo possui 48 (quarenta e oito) horas para realizar a promulgação e publicação, e, se este não o fizer caberá ao Vice-Presidente fazê-lo (§7º do art. 66 da CF/1988 c/c art. 48, §8º da Lei Orgânica Municipal).

16. Já o veto, seja total ou parcial, deverá ser sempre expreso, podendo ainda ser jurídico, por entender que o projeto aprovado é inconstitucional ou ilegal, ou ainda político, quando contrariar o interesse público.

17. Neste sentido, apontam-se as lições de Pedro Lenza⁴:

Em caso de discordância, poderá o Presidente da República vetar o projeto de lei, total ou parcialmente, observadas as seguintes regras:

- prazo para vetar: 15 dias úteis, contados da data do recebimento;
- tipos de veto: total ou parcial. Ou se veta todo o projeto de lei (veto total), ou somente parte dele. O veto parcial só abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. Assim, pode-se afirmar que não existe veto de palavras, o que poderia alterar, profundamente, o sentido do texto. Na hipótese de veto parcial, haverá análise pelo Congresso Nacional apenas da parte vetada, o que significa que a parte não vetada, que será promulgada e publicada, poderá entrar em vigor em momento anterior à referida parte vetada (veto parcial), se este vier a ser derrubado;

³ PAULO, Vicente & VICENTE, Alexandrino. **Processo Legislativo** – Niterói, RJ: Impetus, 2003.

⁴ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. Saraiva Educação SA, 2017.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



- motivos do veto: vetando o projeto de lei, total ou parcialmente, o Presidente da República deverá comunicar ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto no prazo de 48 horas. Poderá o Presidente da República vetar o projeto de lei se entendê-lo inconstitucional (veto jurídico), ou contrário ao interesse público (veto político);
- características do veto: o veto é sempre expresso, conforme visto. Assim, não existe veto tácito, devendo ser motivado e por escrito. O veto é sempre supressivo, não podendo adicionar. Além disso, o veto é superável ou relativo, pois poderá ser “derrubado” pelo Parlamento. Podemos afirmar, também, que o veto é irretroatável, pois, vetando e encaminhando os motivos para o Senado Federal, o Presidente da República não poderá retratar-se;
- veto sem motivação: se o Presidente da República simplesmente vetar, sem explicar os motivos de seu ato, estaremos diante da inexistência do veto, portanto, o veto sem motivação expressa produzirá os mesmos efeitos da sanção (no caso, tácita);
- silêncio do Presidente da República: conforme vimos, recebido o projeto de lei e quedando-se inerte, o silêncio do Presidente importará sanção, ou seja, estaremos diante da chamada sanção tácita. (2020, p.330)

17. Desta feita, diante das considerações acima verifica-se que o veto será aposto ao Autógrafo (projeto de lei aprovado pelo Plenário e enviado ao Poder Executivo após a realização da redação final).

18. Salvo melhor juízo, não existe veto à emenda ao projeto de lei, ou ainda, com a realização de alterações no texto do Autógrafo, ou vetos realizados em dispositivos inexistentes no texto definitivo. Isso porque, uma vez aprovada pela Câmara, a emenda é incorporada ao texto do projeto.

19. O veto deve confrontar, na realidade, o texto integral do projeto (no caso de veto total) ou o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea constante do projeto, sob pena de usurpação da função legislativa, a qual compreende não somente a elaboração das leis, como também a sua deliberação e aprovação.



20. Considerando que esse Poder Legislativo solicitou por 2 (duas) vezes que o Poder Executivo republicasse a Lei em conformidade com o texto do Autógrafo, por descumprir as normas constitucionais e também as regras de técnica legislativa. Considerando que o Poder Executivo se manteve silente. Considerando que a sanção parcial, na forma em que fora realizada feriu as normas do processo legislativo, em especial, o princípio da legalidade e, conseqüentemente não gerando efeitos e direitos. Considerando que este Poder Legislativo Municipal realizou a promulgação e publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em conformidade com §7º do art. 66 da Constituição Federal e art. 48, §8º da Lei Orgânica Municipal.

21. Isto posto, entende-se que o Veto nº 04/2021 **É INEXISTENTE**, pois não atacou o Autógrafo encaminhado pela Câmara, mas sim, um documento pertencente à fase constitutiva do Projeto de Lei nº 39/2021, bem como ainda realizou vetos em dispositivos inexistentes com a realização de modificações no texto do Autógrafo.

CONCLUSÃO

28. Diante da fundamentação supra, essa Procuradoria Jurídica **OPINA** pela **PREJUDICIALIDADE DA ANÁLISE DO VETO Nº 004/2021, devendo a proposição ser arquivada de plano.**

29. Por outro lado, se os nobres Edis entenderem por sua consideração, apesar da afronta às formalidades legais, opinamos por sua rejeição.

30. É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 12 de novembro de 2021.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica