

São Lourenço da Mata, 02 de julho de 2019

MENSAGEM DE VETO Nº007/2019-GABINETE DO PREFEITO

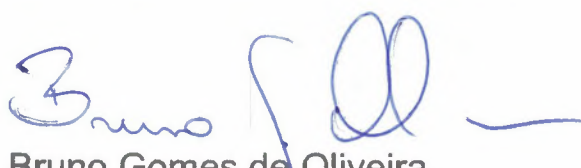
Ref. Projeto de Lei nº041/2019, de autoria do Exmo. Sr. Vereador
Antônio Barros de Souza Filho

Exmo. sr. Presidente,

comunico a Vossa Excelência que o Projeto de Lei Municipal nº041/2019 nesta data recebeu **VETO** deste Poder Executivo, nos termos do artigo 39 da Lei Orgânica do Município, segundo o parecer da Procuradoria Municipal (Doc. em anexo), nos termos do Art.32,III da Lei da Orgânica do Município.

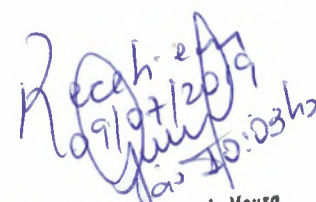
Em virtude de todos esses argumentos,encareço aos nobres Senhores Vereadores a manutenção do veto ao Projeto de Lei nº0412019.

Reafirmo a Vossa Excelência, protestos de consideração e apreço.



Bruno Gomes de Oliveira
Prefeito

A Sua Excelência
Vereador Cicero Pinheiro dos Santos Junior
Presidente da Câmara Municipal de São Lourenço da Mata.



Glória Rejane de Moura
Secretária Legislativa
Câmara Mun. de S. Lourenço da Mata / PE

São Lourenço da Mata, 26 de junho de 2019.

PARECER JURÍDICO Nº 238/2019/PGM/SLM

ÓRGÃO SOLICITANTE: GABINETE DO PREFEITO

ASSUNTO: Análise do Projeto de Lei nº 041/2019

Recebido em: 27/07/19
Meroldo Henrique

**Dispõe sobre a obrigatoriedade da
implantação de sistema de controle
de frequência de alunos em escolas
públicas -- Frequência Digital
Escolar.**

**Autor: Vereador Antônio Barros de
Souza Filho.**

I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pelo Gabinete do Prefeito sobre Projeto de Lei nº 041/2019, enviado pela Câmara de Vereadores, dispondo sobre a obrigatoriedade da implantação de sistema de controle de frequência de alunos em escolas públicas – Frequência Digital Escolar.

É o sucinto relatório. Segue o exame jurídico.

II – ANÁLISE JURÍDICA.

É cediço em matéria constitucional que terminada a fase de discussão e votação, aprovado o projeto de lei, este deverá ser encaminhado para a apreciação do Chefe do Executivo, para sanção ou veto.

Em caso de concordância, de aquiescência, o Chefe do Executivo sancionará o projeto de lei, sendo esse o momento em que o projeto de lei se transforma em lei.

A sanção poderá ser expressa ou tácita.

Sanção expressa é quando o Chefe do Executivo deliberadamente manifesta a sua concordância. Contudo, na *sanção tácita*, recebido o projeto, se ele não se manifestar no prazo de 15 dias úteis, o seu silêncio importará sanção. É o famoso "quem cala, consente", ou seja, ficando silente, é como se o Chefe do Executivo não discordasse do projeto encaminhado pelo Legislativo.

Ressalte-se que a sanção não convalida vício formal subjetivo de iniciativa, ou seja, em se tratando, por exemplo, de projeto cuja iniciativa seja reservada ao prefeito e encaminhada por um vereador, a sanção não corrige o vício, que é insanável.

Cabe destacar que o prazo para sanção ou veto é de 15 dias, contados da data do recebimento.

Já em caso de discordância, poderá o prefeito vetar o projeto de lei, total ou parcialmente; Mas 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. O prefeito poderá vetar o projeto se entendê-lo inconstitucional (veto jurídico), ou contrário ao interesse público (veto político).

Cumprе estabelecer que o veto é sempre expresso. 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 Poder Legislativo.

Importa lembrar, ainda, que se o prefeito 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).

Passando a análise pormenorizada das proposições legais do projeto observamos que trata sobre **organização administrativa**, matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Executivo como se passa a demonstrar.

Assim estabelece o art. 32, da Lei Orgânica do Município:

"Art. 32 – Compete **privativamente** ao Prefeito, a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre:
(...)
III – **Organização administrativa**, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoais da administração."

A organização administrativa é baseada em dois pressupostos fundamentais: a distribuição de competências e a hierarquia. O direito positivo define as atribuições dos vários órgãos administrativos, cargos e funções e, para que haja harmonia e unidade de direção, ainda estabelece uma relação de **coordenação** e **subordinação** entre os vários órgãos que integram a Administração Pública, ou seja, estabelece a hierarquia.

Não se pode dizer que a organização hierárquica corresponda a atribuição exclusiva do Poder Executivo, diante do artigo 61, § 1º, II, da Constituição, segundo o qual se incluem na iniciativa do Presidente da República as leis que disponham sobre organização administrativa. Combinando-se esse dispositivo com o artigo 84, VI, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/01, tem-se que concluir que a organização administrativa, quando não implique aumento de despesa, é da competência do Presidente da República; quando acarrete aumento de despesa, é matéria de lei de iniciativa do Presidente da República.

No entanto, mesmo quando dependa de lei, pode-se dizer que da organização administrativa decorrem para a Administração Pública diversos poderes:

1. o de **editar atos normativos** (resoluções, portarias, instruções), com o objetivo de ordenar a atuação dos órgãos subordinados; trata-se de atos normativos de efeitos apenas internos e, por isso mesmo, inconfundíveis com os regulamentos; são apenas e tão somente decorrentes da **relação hierárquica**, razão pela qual não obrigam pessoas a ela estranhas;
2. o de **dar ordens** aos subordinados, que implica o dever de obediência, para estes últimos, salvo para as ordens manifestamente ilegais;
3. o de **controlar** a atividade dos órgãos inferiores, para verificar a legalidade de seus atos e o cumprimento de suas obrigações, podendo **anular** os atos ilegais ou **revogar** os inconvenientes ou inoportunos, seja *ex officio*, seja mediante provocação dos interessados, por meio de recursos hierárquicos;
4. o de **aplicar sanções** em caso de infrações disciplinares;
5. o de **avocar** atribuições, desde que estas não sejam da competência exclusiva do órgão subordinado;
6. o de **delegar** atribuições que não lhe sejam privativas.

Há de se observar que a **relação hierárquica** é acessória da organização administrativa. Pode haver distribuição de competências dentro da organização administrativa, excluindo-se a relação hierárquica com relação a determinadas atividades. É o que acontece, por exemplo, nos órgãos consultivos que, embora incluídos na hierarquia administrativa para fins disciplinares, por exemplo, fogem à relação hierárquica no que diz respeito ao exercício de suas funções. Trata-se de determinadas atividades que, por sua própria natureza, são incompatíveis com uma determinação de comportamento por parte do superior hierárquico. Outras vezes, acontece o mesmo porque a própria lei atribui uma competência, com

exclusividade, a determinados órgãos administrativos, em especial os colegiados, excluindo, também, a interferência de órgãos superiores.

Ainda a respeito de hierarquia, segundo o ilustre doutrinador Renato Alessi (1970:103), cabe assinalar que a expressão pode ser empregada em três sentidos diferentes, um técnico-político e os outros dois jurídicos, da seguinte forma:

- a) sob o primeiro aspecto, a hierarquia é um **princípio**, um critério de organização administrativa, em decorrência do qual um órgão se situa em plano de superioridade com respeito a outros que se situam na mesma posição em relação a outros que, por sua vez, se situam na mesma posição em relação a outros mais, e assim por diante, dando lugar a uma característica **pirâmide**; em seu ápice encontra-se o Chefe do Poder Executivo, de onde emanam as diretrizes para os órgãos inferiores; estes, por sua vez, fornecem os elementos e preparam as decisões dos órgãos superiores;
- b) sob o segundo aspecto (agora jurídico), a hierarquia corresponde a um **ordenamento hierárquico** definido por lei e que implica diversidade de funções atribuídas a cada órgão; essa distribuição de competências pode ser mais ou menos rígida, podendo ser **concorrente** ou **exclusiva**; dependendo da maior ou menor rigidez, os órgãos superiores terão maior ou menor possibilidade de controle sobre os subordinados;
- c) sob o terceiro aspecto (ainda jurídico), a hierarquia corresponde a uma **relação** pessoal, obrigatória, de natureza pública, que se estabelece entre os titulares de órgãos hierarquicamente ordenados; é uma relação de coordenação e de subordinação do inferior frente ao superior, implicando um poder de dar ordens e o correlato dever de obediência. Vale dizer que o **ordenamento hierárquico** é fixado pela lei e que desse ordenamento resulta uma **relação de coordenação e subordinação**, que implica os já referidos poderes para a Administração.

Segundo Mário Masagão (1968:55), a relação hierárquica caracteriza-se da seguinte maneira:

- a) é uma relação estabelecida entre órgãos, de forma necessária e permanente;
- b) que os coordena;
- c) que os subordina uns aos outros;
- d) e gradua a competência de cada um.

Daí depreende-se a que a organização administrativa é o que coordena e subordina uns aos outros os órgãos da Administração Pública e seus agentes, graduando a autoridade de cada um.

Nos Poderes Judiciário e Legislativo não existe hierarquia no sentido de relação de coordenação e subordinação, no que diz respeito às suas funções institucionais. No primeiro, há uma distribuição de competências entre instâncias, mas uma funcionando com independência em relação à outra; o juiz da instância superior não pode substituir-se ao da instância inferior, nem dar ordens ou revogar e anular os atos por este praticados. Com a aprovação da Reforma do Judiciário pela Emenda Constitucional nº 45/04, cria-se uma hierarquia parcial entre o STF e todos os demais órgãos do Poder Judiciário, uma vez que suas decisões sobre matéria constitucional, quando aprovadas como súmulas, nos termos do artigo 103-A, introduzido na Constituição, terão efeito vinculante para todos. O mesmo ocorrerá com as decisões definitivas proferidas em ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 102, § 2º). No Legislativo, a distribuição de competências entre Câmara e Senado também se faz de forma que haja absoluta independência funcional entre uma e outra Casa do Congresso.

O Supremo Tribunal Federal já manifestou seu repúdio ao vício de iniciativa por violação à competência legislativa privativa por diversas vezes como passamos a demonstrar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI n. 2.329, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 25.6.10).

E mais:

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO PARA SUPERVISIONAR A PRODUÇÃO DE FILMES

PUBLICITÁRIOS PARA PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS, FISCALIZAR A EXIBIÇÃO NAS SALAS DE CINEMA E LAVRAR MULTAS PELO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA.** 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. **Princípio da predominância do interesse.** 2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I). 3. A lei estadual sob análise, ao estabelecer a obrigatoriedade da exibição, antes das sessões, em todos os cinemas do Estado, de filme publicitário esclarecendo as consequências do uso de drogas, disciplina matéria de proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União rejeitada. 4. Por outro lado, ao atribuir ao Poder Executivo a supervisão de filmes publicitários, a fiscalização de salas de cinema e a lavratura de multas pelo descumprimento da obrigação de exibição dos filmes especificados, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, e). 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 5140, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018)

Igualmente se manifestou o STF, por ocasião do julgamento da ADI nº 5275, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, no Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, no Processo Eletrônico DJe-230, divulgado em 26/10/2018, e publicado em 29/10/2018, em relação a projeto de

lei proposto por Chefe do Poder Executivo violando competência legislativa privativa de outros entes. Vejamos:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO QUE DISCIPLINA O ACESSO A INFORMAÇÃO. EXCESSOS EM RELAÇÃO A ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, MINISTÉRIO PÚBLICO E TRIBUNAIS DE CONTAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. O inciso I do parágrafo único do art. 1º da Lei 15.175/2012 do Estado do Ceará apenas reproduz o disposto no art. 1º, parágrafo único, I, da Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que, com fundamento no art. 5º, XXXIII, art. 37, § 3º, II, e art. 216, § 2º, da Constituição Federal, estabelece deveres aplicáveis a toda a Administração Pública, direta e indireta, nas esferas federativas e nos três Poderes de Estado. 2. A previsão dos artigos 5º, II a VI, e 6º, § 2º, da Lei impugnada interferiu na organização administrava dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e do Tribunal de Contas dos Municípios, recentemente extinto, induzindo a modificação de sua estrutura orgânica e gerando impacto na gestão de seus recursos humanos. 3. A Constituição Federal assegura a autonomia administrativa do Poder Legislativo (CF, artigos 51, III e IV; 52, XII e XIII), do Poder Judiciário (CF, art. 99), do Ministério Público (CF, art. 127, § 2º) e também dos Tribunais de Contas (CF, artigos 73, 75 e 96, II, b). Precedentes. 4. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 5º, II a VI, e 6º, § 2º, da Lei 15.175/2012 do Estado do Ceará."

III – CONCLUSÃO.

As proposições do projeto de lei em análise têm a nobre finalidade de dispor sobre a obrigatoriedade da implantação de sistema de controle de frequência de alunos em escolas públicas – Frequência Digital Escolar.

O Município é ente federativo competente para tal, contudo **vislumbramos a ocorrência de vício de iniciativa** tendo em vista que o projeto de lei dispõe sobre matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, legislando **organização administrativa**, em afronta à Lei Orgânica Municipal, à

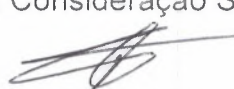
jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e aos Princípios Constitucionais de Simetria e Predominância do Interesse.

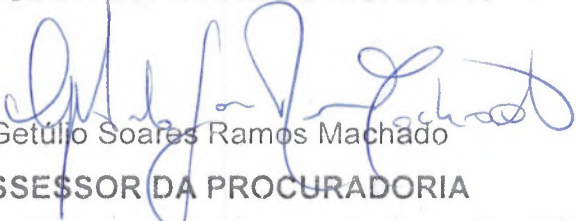
Dessa forma observa-se que o projeto de lei, acaba por usurpar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo e macula o diploma pelo vício de iniciativa, razão pela qual ponderamos pelo **veto jurídico** do projeto.

Diante do exposto, e tendo em vista que este parecer não é vinculativo, remeta-se o presente projeto de lei, bem como parecer para superior consideração do Chefe do Executivo, a quem cabe e compete o exercício de sanção e veto, uma vez que este parecer se propôs a elucidar algumas dúvidas relacionadas ao tema.

É o Parecer, s.m.j.

À Consideração Superior.


Hugo Farias Lins de Araújo
ASSESSOR ESPECIAL DO MUNICÍPIO


Getúlio Soares Ramos Machado
ASSESSOR DA PROCURADORIA