

Aracruz/ES, 05 de outubro de 2020.

EXMº SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ

EXCELENTÍSSIMOS VEREADORES

Venho comunicar a Vossas Excelências, nos termos do § 1º, do artigo 33, da Lei Orgânica do Município de Aracruz, que decidi **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 004/2020, que dispõe sobre a instituição de medidas para promover à segurança, à prevenção, à proteção e o combate à violência contra profissionais do ensino no Município de Aracruz e dá outras providências de autoria da Vereadora Dileuza Marins Del Caro, haja vista vislumbrar a incidência da inconstitucionalidade formal por vício quanto à iniciativa, na forma do art. 30, P.U, II e IV da LOM, conforme exposição a seguir.

RAZÕES DO VETO

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 004/2020, que dispõe sobre a instituição de medidas para promover à segurança, à prevenção, à proteção e o combate à violência contra profissionais do ensino no Município de Aracruz e dá outras providências, criando obrigações ao Poder Executivo no que se refere aos seus aspectos para que haja a sanção ou veto.

É o breve relatório.

II – DOS FUNDAMENTOS

II.1. DA ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

Há a incidência da inconstitucionalidade formal ocorre quando houver vício no processo legislativo. A inconstitucionalidade formal é também chamada por inconstitucionalidade nomodinâmica ou extrínseca. A inconstitucionalidade formal incide sobre os fatos e não sobre o direito posto.

A doutrina de **Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco** (Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pág. 1811) é precisa ao bem definir o fenômeno da inconstitucionalidade formal nos seguintes termos, *verbatim*:

"Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.

Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final."

A doutrina utiliza a expressão “inconstitucionalidade formal” como gênero de onde se extraem algumas espécies, dentre elas, destacam-se a **a) Inconstitucionalidade formal subjetiva e a b) Inconstitucionalidade formal objetiva, ritual ou processual.**

Na inconstitucionalidade formal subjetiva há vício na iniciativa para a elaboração da proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal (no âmbito do processo legislativo municipal) ou no processo legislativo em sentido amplo.

Uma observação importante sobre o vício de iniciativa é que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme ao afirmar que a sanção presidencial não convalida o vício de iniciativa, ou seja, o vício persistirá, não obstante, haja a sanção do respectivo projeto de lei. Trata-se de vício formal insanável, incurável. A solução nesse caso é a edição de outra norma de idêntico conteúdo, cumprindo rigorosamente, desta vez, as exigências constitucionais.

Veja-se o teor da decisão na **ADI 700** de relatoria do Ministro do Supremo Tribunal Federal Maurício Corrêa em que restou assentado que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa, *in verbis*:

“Regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal. Vício que persiste, não obstante a sanção do respectivo projeto de lei. Precedentes. Dispositivo legal oriundo de emenda parlamentar referente aos servidores públicos estaduais, sua aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal em face do disposto no artigo 61, § 1.º, II, ‘c’, da Carta Federal. É firme na jurisprudência do Tribunal que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa.” (ADI 700, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 23.05.2001, DJ de 24.08.2001)

No âmbito do processo legislativo municipal, ocorrendo o vício de iniciativa, a sanção do Chefe do Poder Executivo Municipal não terá o condão de sanar o referido vício da proposição legislativa.

Por sua vez, no caso da inconstitucionalidade formal objetiva, ritual ou processual existe o vício no procedimento, isto é, na tramitação da proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal (no âmbito do processo legislativo municipal) ou no processo legislativo *lato sensu*.

Tem-se que a lei orgânica municipal em seu artigo 30, parágrafo único, estabelece as hipóteses de proposição legislativa privativas do chefe do Poder Executivo:

Art. 30. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

III - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no art. 22;

IV - criação e atribuições das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo.

No caso dos autos, vislumbra-se que a propositura legislativa acaba por criar atribuições para o Município (Executivo), conforme, por exemplo, as descritas no artigo 3º e 4º da lei, como por exemplo, para a Secretaria de Educação, órgão esse do Poder Executivo Municipal, acabando por invadir competência deferida pela lei orgânica ao chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido tem-se entendimento jurisprudencial:

STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 1077 RS RIO GRANDE DO SUL 0001350-04.1994.0.01.0000 (STF) Jurisprudência • Data de publicação: 23/11/2015
Usurpação da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Artigo 61 , § 1º , inciso II , e, da Constituição Federal . Precedentes. Inconstitucionalidade formal configurada. 7. Violação aos princípios da autonomia municipal e da isonomia. Artigos 30, inciso I; 34, inciso VII, “c”; e, art. 5º , caput da Constituição Federal . Inconstitucionalidade material configurada. 8. Ação julgada procedente. (ADI 1077, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 20-11-2015 PUBLIC 23-11-2015)

Tem-se que a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo ao analisar o Projeto de Lei de nº 143/2017, decorrente do Processo aberto sobre o nº 1078/2017 concluiu pela inconstitucionalidade formal.

Nesse sentido consistiu o Parecer de nº 303/2017, que segue em anexo, que possui razões quanto a inconstitucionalidade formal quanto matéria proposta, em razão de vício de iniciativa.

PARECER N.º 303/2017
A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO E REDAÇÃO é pela INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, do Projeto de Lei nº 143/2017, de autoria do Deputado RODRIGO COELHO, e, conseqüentemente, pela MANUTENÇÃO DO DESPACHO DENEGATÓRIO do Presidente da Mesa Diretora.
Plenário Rui Barbosa, 01 de agosto de 2017.

No caso em tela, diante dos fundamentos acima, registre-se que existe inconstitucionalidade formal na presente proposição por vício de iniciativa para a propositura do Projeto de Lei.

II.2. DA ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A inconstitucionalidade material se relaciona com o conteúdo da lei, ou melhor, com a não conformação do ato produzido pelo legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. Existe, portanto inconstitucionalidade material quando a lei não está em consonância com os princípios, valores e propósitos da Constituição.

Mais uma vez recorre-se às lições de **Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco** (Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, págs. 1814) para identificar e definir o fenômeno da inconstitucionalidade material, verbo *ad 1813/ verbum*:

“Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição.

A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo.

É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo”.

O Supremo Tribunal Federal na **ADI 1.505** de relatoria do Ministro **Eros Grau**, assentou sobre o vício material da redação do art. 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo:

““Art. 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Relatório de impacto ambiental. Aprovação pela Assembleia Legislativa. Vício material. Afronta aos arts. 58, § 2º, e 225, § 1º, da Constituição do Brasil. É inconstitucional preceito da Constituição do Estado do Espírito Santo que submete o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) ao crivo de comissão permanente e específica da Assembleia Legislativa. A concessão de autorização para desenvolvimento de atividade potencialmente danosa ao meio ambiente consubstancia ato do poder de polícia –

ato da administração pública –, entenda-se ato do Poder Executivo.” (ADI 1.505, Rel. Min. Eros Grau, j. 24-11-2004, P, DJ de 4-3-2005)

Não há inconstitucionalidade material na presente proposição.

II.3. DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Por “Princípio”, pode-se compreender o núcleo básico de um sistema. Dito de outra forma, princípio significa uma norma que rege a parte principal, mais genérica e ampla, de um sistema de normas. Assim, dentre as várias normas que regem o Estado, os princípios são as mais relevantes.

No âmbito do processo legislativo também existem vários princípios que, por sua função estruturante, são fundamentais para a correta formação das normas. Abaixo, alguns desses postulados que informam a atividade procedimental legiferante.

II.4. DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA

Dentre esses princípios, destaca-se o **princípio da simetria**. Conforme determina a redação do *art. 25, caput, da Constituição Federal*:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

A própria **Constituição do Estado do Espírito Santo** determina na redação do **art. 20, caput** sobre a aplicação dos princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, *verbatim*:

Art. 20. O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.

Para o **Supremo Tribunal Federal** é exatamente da leitura do art. 25 previsto no texto constitucional que surge o princípio da simetria, segundo o qual os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem adotar, nas linhas gerais, os mesmos princípios básicos aplicáveis na esfera da União.

A jurisprudência do **STF** é firme sobre a necessidade de observação pelos Estados e Municípios do princípio da simetria no que se refere ao regramento básico do processo legislativo federal, veja-se:

"Por entender usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projeto de lei que disponha sobre servidores públicos, seu regime jurídico e aumento de sua remuneração (CF, art. 61, § 1º, II, a e c), de observância obrigatória pelos Estados-membros, em face do princípio da simetria, o Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar estadual 178/99, de iniciativa parlamentar, que modificou a estrutura organizacional do quadro de pessoal da Secretaria de Segurança Pública estadual. Precedentes citados: ADI 3.051/MG (DJ de 28-10-2005); ADI 2.705/DF (DJ de 30-10-2003); ADI 2.742/ES (DJ de 25-3-2003); ADI 2.619/RS (DJ de 5-5-2006); ADI 1.124/RN (DJ de 8-4-2005); ADI 2.988/DF (DJ de 26-3-2004); ADI 2.050/RO (DJ de 2-4-2004); ADI 1.353/RN (DJ de 16-5-2003)." (**STF, ADI 2.029, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4-6-07**)

“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.” (**STF, Pleno, ADI 430/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 01.07.1994**)

Nesse contexto, são precisas as lições do professor **João Trindade Cavalcante Filho** (Processo Legislativo Constitucional – 4ª Edição: Revista, ampliada e atualizada – Salvador: JusPodivm, 2020, pág. 32) sobre o princípio da simetria:

“Pode-se afirmar, assim, que as normas relativas ao processo legislativo federal são verdadeiros princípios extensíveis – isto é, normas delineadas para a União, mas que se aplicam também aos Estados, ao DF e aos Municípios. Essa aplicação só cede espaço para a autonomia estadual ou municipal quando assim expressamente previsto na CF (por exemplo: art. 27, § 4º que atribui à lei – estadual – a definição das regras para a iniciativa popular em âmbito estadual).”

II.5. DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O princípio da separação dos poderes ou princípio da divisão funcional do poder do Estado é especialmente importante no processo legislativo.

Sabe-se que os Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) possuem funções típicas e funções atípicas. Dessa maneira um Poder não pode invadir as atribuições

do outro, e ao mesmo tempo um poder controla os demais e por eles também é controlado por meio do sistema de freios e contrapesos (checks and balances). É o que está estabelecido no **art. 2º da Constituição Federal**, *in verbis*:

<p>Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.</p>

Por sua vez a **Constituição do Estado do Espírito Santo** possui regramento muito semelhante acerca do princípio da separação dos poderes, como se observa da redação do **art. 17, e parágrafo único**, verbo *ad verbum*:

<p>Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.</p>

<p>Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição</p>
--

O filósofo francês **Montesquieu** ensinava por meio de sua clássica obra doutrinária (Do Espírito das Leis) que o poder de elaborar as leis não poderia ser atribuído à mesma pessoa que as executasse ou que tivesse a prerrogativa de julgar. Desse modo, buscava-se separar a função de legislar das atividades de administrar e julgar.

Dessa forma, pode-se definir esse princípio como o postulado que estabelece a divisão das funções estatais entre os diversos órgãos, que se controlam reciprocamente por meio de mecanismos instituídos pelo Direito, para resguardar a esfera da liberdade e das garantias dos indivíduos e da própria sociedade contra os abusos do Estado.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, pelas razões acima expostas e por decorrência do princípio da legalidade. Bem como dos preceitos da constitucionalidade, aos quais a Administração Pública encontra-se submetida, somos pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei 004/2020 aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores de Aracruz/ES, por vislumbrar

inconstitucionalidade formal por vício quanto à iniciativa, na forma do art. 30, P.U, da LOM, não sendo possível, assim, dar prosseguimento ao respectivo Projeto de Lei.

Essas são as razões jurídicas.

Aracruz-ES, 05 de outubro de 2020.

JONES CAVAGLIERI
Prefeito Municipal