

MENSAGEM Nº 002/2022

De 17 de janeiro de 2022.

Ao
Excelentíssimo Senhor
Vereador **Valdir Jose Dowsley**
Presidente da Câmara Municipal de João Pessoa
Nesta

Senhor Presidente,

Dirijo-me a essa Egrégia Câmara Municipal de João Pessoa, por intermédio de Vossa Excelência, para comunicar que, usando das prerrogativas exclusivas que me conferem o **artigo 35, §2º**, da Lei Orgânica do Município, combinado com o **artigo 60, inciso IV**, da mesma Lei, decidi **vetar totalmente o Projeto de Lei Ordinária nº 137/2021 (Autógrafo nº 2504/2021) que “Altera os artigos 48 e 59 da Lei Municipal n.º 11.407/2008, que institui diretrizes para a formulação da política municipal de proteção à criança e ao adolescente e dá normas gerais para sua adequada aplicação”.**

RAZÕES DO VETO

Quanto à competência municipal, o tema diz respeito à alteração de lei municipal que trata, dentre outros assuntos, do regime jurídico dos conselheiros tutelares do município de João Pessoa. Trata-se, portanto, de texto de competência municipal.

Quanto à iniciativa parlamentar, tem-se que o tema esbarra em vício de iniciativa, porquanto altera regime jurídico de agentes públicos vinculados ao Poder Executivo, os conselheiros tutelares municipais. Portanto, falece iniciava legislativa ao parlamento, nos termos do art. 30, I, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa, *in verbis*:

Art. 30 Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

O termo “servidores” indica, na verdade, a vedação lógica de alteração do regime dos agentes públicos vinculados ao Poder Executivo, porquanto apenas o Prefeito teria condições de mensurar os custos e logística administrativa de qualquer mudança relacionada a seus funcionários. Portanto, todos os agentes públicos vinculados ao Poder Executivo precisam submeter seus pleitos à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Quanto ao conceito de agentes públicos, faz-se oportuno transcrever as lições do administrativista José dos Santos Carvalho Filho:

A expressão *agentes públicos* tem sentido amplo. Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado. Essa função, é



GABINETE DO PREFEITO

mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. Como se sabe, o Estado só se faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado. São todas essas pessoas físicas que constituem os agentes públicos.

(Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.p. 856, E-Book)

O **Supremo Tribunal Federal, na ADI 1809**, pacificou que o vício de iniciativa diz respeito à investida parlamentar em qualquer vínculo jurídico que o Poder Executivo tenha com seus agentes, conforme trecho em destaque da ementa da decisão:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.640/1998 DO ESTADO DE SANTA CATARINA – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONCESSÃO DE VALE-TRANSPORTE A SERVIDORES PÚBLICOS, INDEPENDENTEMENTE DA DISTÂNCIA DO DESLOCAMENTO – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO RESERVADO, NOTADAMENTE, AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, institui vale-transporte em favor de servidores públicos, independentemente da distância do seu deslocamento: concessão de vantagem que, além de interferir no regime jurídico dos servidores públicos locais, também importa em aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. **SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes.**

(ADI 1809, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 09-08-2017 PUBLIC 10-08-2017)



O Tribunal de Justiça de Minas Gerais julgou várias ações direta de inconstitucionalidade em casos similares, registrando a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo para a alteração do regime jurídico dos conselheiros tutelares, senão vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA MODIFICATIVA DO PODER LEGISLATIVO. MAJORAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR. AUMENTO DE DESPESA. INEXISTÊNCIA DE FONTE DE CUSTEIO. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. PRETENSÃO ACOLHIDA.

1. Compete privativamente ao chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo sobre a organização e a atividade do referido Poder, incluindo a fixação da remuneração dos funcionários públicos, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orcamentárias.

2. Segundo entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal, as emendas parlamentares devem guardar afinidade lógica (pertinência temática) com a proposição original e não podem acarretar aumento da despesa prevista no projeto de lei.

3. A emenda parlamentar que modifica projeto de lei municipal na parte relativa à remuneração de membros do Conselho Tutelar, incide em evidente vício de iniciativa, além de acarretar aumento de despesa sem a correspondente fonte de custeio.

4. Assim, houve ingerência do Poder Legislativo no campo de atuação do Poder Executivo, o que afronta ao princípio constitucional da separação de Poderes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, acolhida a pretensão inicial e declarada a inconstitucionalidade do art. 56 da Lei municipal nº 1.097, de 2018, de Coração de Jesus. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.024009-3/000, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 04/03/2020, publicação da súmula em 09/03/2020)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - RELEVÂNCIA DA MATÉRIA E DE SEU ESPECIAL SIGNIFICADO PARA A ORDEM SOCIAL E A SEGURANÇA JURÍDICA - JULGAMENTO DEFINITIVO DA AÇÃO - ARTIGO 341, RITMG - ARTIGO 30, § 2º, DA LEI Nº 1.999/2015 - EMENDA PARLAMENTAR - INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DAS ELEIÇÕES UNIFICADAS PARA OS CARGOS DE CONSELHEIROS TUTELARES - MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. 1. Tendo em vista a relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, cabível a submissão do processo diretamente ao Órgão Especial, para apreciar e julgar definitivamente a ação. 2. É inconstitucional por vício formal e material emenda parlamentar oriunda de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo que ultrapassa os limites constitucionais ao dispor sobre o mandato dos Conselheiros Tutelares, visto se tratar de matéria atinente à organização administrativa e de serviços prestados pela Administração Pública. V.V.: Válida a emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo que não acarrete aumento de despesa pública, bem como guarde estrita pertinência com a matéria apresentada no texto original. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.15.042641-9/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 23/09/2015, publicação da súmula em 16/10/2015)

A regra de iniciativa legislativa, no caso, visa tutelar um postulado fundamental da democracia brasileira: o princípio da separação dos poderes. É regra basilar do constitucionalismo moderno, o respeito e harmonia entre os poderes, logo, é inadequado (e inconstitucional) que um poder imponha regras de funcionamento a outro, sem a participação deste.

Qualquer categoria de funcionários do Poder Executivo que intente alterações legislativas deve, necessariamente, cumprir a etapa inicial de um processo político-legislativo desse jaez: o diálogo prévio com o Prefeito.

Ademais, a instituição de licenças funcionais cria para o Poder Executivo despesas que não estão previstas, gerando potencial descumprimento das leis orçamentárias. Inclusive, para evitar investidas parlamentares sem escora orçamentária, o constituinte derivado acrescentou o art. 113 no ADCT (Ato de Disposições Constitucionais Transitórias), nos seguintes termos:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Portanto, o PLO 137/2021 padece inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa e violação do princípio da separação dos poderes.

Ante a inconstitucionalidade formal, resta prejudicada a análise da constitucionalidade material, porquanto aquele vício implica a invalidade total do texto, nesse sentido leciona Gilmar Mendes:

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.

(Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional, 9ª Ed. p. 949)

Diante dos motivos expostos, não me resta outra alternativa senão **vetar totalmente o Projeto de Lei Ordinária nº 137/2021 (Autógrafo nº 2504/2021), com fulcro no art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa.**

Oportunamente, restituo a matéria ao reexame e apreciação desse Egrégio Poder, para análise e deliberação de Vossas Excelências.

CÍCERO DE LUCENA FILHO
PREFEITO



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: EA43-BE4B-5E02-4512

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



CÍCERO DE LUCENA FILHO (CPF 142.XXX.XXX-53) em 24/01/2022 09:48:34 (GMT-03:00)

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)



CÍCERO DE LUCENA FILHO (CPF 142.XXX.XXX-53) em 24/01/2022 09:50:48 (GMT-03:00)

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://joapessoa.1doc.com.br/verificacao/EA43-BE4B-5E02-4512>