



# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 27 de novembro de 2023.

**De:** Procuradoria  
**Para:** Procuradoria

**Referência:**

Processo nº 3834/2022

Proposição: Veto nº 14/2023

**Autoria:** PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.

**Ementa:** MENSAGEM Nº 28, DE 10 DE ABRIL DE 2023 - Comunica decisão de VETAR integralmente, por inconstitucionalidade, o Autógrafo de Lei nº 5.729 de 20 de março de 2023, cuja ementa é a seguinte: "Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir o parcelamento do ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis no Município da Serra e dá outras providências".

---

## DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

**Fase Atual:** Emitir Parecer

**Ação realizada:** Parecer Emitido

**Descrição:**

**Processo nº:** 3834/2022

**Requerente:** Executivo Municipal

**Assunto:** MENSAGEM Nº 28, DE 10 DE ABRIL DE 2023 - Comunica decisão de VETAR integralmente, por inconstitucionalidade, o Autógrafo de Lei nº 5.729 de 20 de março de 2023, cuja ementa é a seguinte: "Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir o parcelamento do ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis no Município da Serra e dá outras providências".

**Parecer nº 684/2023**

## PARECER DA PROCURADORIA GERAL

## RELATÓRIO



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3100370032003100350032003A005400, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



## CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Cuidam os presentes autos da Mensagem nº 28/2023, enviada pelo Prefeito Municipal, por meio da qual Comunica a decisão de vetar integralmente, por inconstitucionalidade, o Autógrafo de Lei nº 5.729 de 20 de março de 2023, cuja ementa é a seguinte: Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir o parcelamento do ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis no Município da Serra e dá outras providências”.

Instruem os presentes autos a Mensagem do Veto, Parecer da Procuradoria da Prefeitura e despachos de encaminhamentos.

Foram encaminhados os presentes autos à Presidência desta Casa de Leis, a qual conheceu a Mensagem e, ato contínuo, encaminhou os autos à Coordenadoria Legislativa, que apensou a estes autos o projeto de lei ora vetado.

Ato seguinte, os autos foram remetidos a esta D. Procuradoria para análise e confecção de Parecer Jurídico.

Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, passo a opinar.

### **FUNDAMENTAÇÃO**

Analisando atentamente os autos, vislumbro que o Chefe do Executivo Municipal recebeu o Autógrafo de Lei no dia 21/03/2023, tendo comunicado as razões do veto à Presidência desta E. Casa de Leis no dia 10/04/2023.

Nesse contexto, observa-se que o prazo de 15 dias úteis para a realização do veto foi





## CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

observado, sendo, portanto, **TEMPESTIVO** o veto apresentado pelo Executivo Municipal, conforme art. 145 § 1º da Lei Orgânica do Município.

Em razão disso, passamos à análise dos demais elementos e requisitos intrínsecos ao ato.

Inicialmente cumpre destacar que, a natureza do poder de veto consiste em ser um dos instrumentos pelo quais o chefe do poder Executivo pode opor-se à entrada em vigor de proposta de lei aprovada pelo Legislativo.

Para o Jurista Mainwaring e Shugart (2002, p. 50), “O veto é uma legislatura reativa, no sentido de que permite ao presidente para defender o *status quo* reagindo à intenção do legislador de alterar”.

Tal afirmação se conecta à problemática evidenciada por Sartori (1996, p. 173) de “como se podem fundir as ações de governo e a criação de leis sem grande perda tanto do poder executivo como do legislativo”, já que a divisão de poderes tende a garantir os mecanismos de controle estatal.

Ainda segundo Sartori (Idem, p. 174), “o poder de veto presidencial representa [...] sua defesa contra excessos da ação parlamentar e constitui uma característica típica do presidencialismo”, o que é corroborado por Isern (2002, p. 88), quando este fala que “o veto, como antítese da sanção, sem dúvida, objetiva coibir os excessos do Poder Legislativo, obrigando-o a reexaminar a matéria impugnada”.

Contudo, por outro lado, se analisado sob a ótica de um Executivo dominante em relação a um Legislativo submisso no processo de criação de leis, configura-se como um poder de impedir a atividade legislativa legiferante. Essa asseveração encontra respaldo no argumento de que há, modernamente, uma tendência por parte das democracias, de “governar por meio de leis [...]. O que implica que é impossível governar sem promulgar leis e, portanto, o apoio parlamentar é indispensável para a atividade governativa” (SARTORI, 1996, p. 173).

Para uma análise da legalidade do referido veto, se faz necessária à apreciação do Artigo 66 da Constituição Federal. Senão vejamos:





## CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

*“Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.*

*§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.”*

E por fim vejamos o entendimento presente na Lei Orgânica Municipal:

*“Art. 145 - Concluída a votação de um projeto, a Câmara Municipal o enviará ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.*

*§ 1º - Decorrido o prazo de 15 (quinze) dias úteis, o silêncio do Prefeito importará sanção.*

*§ 2º - Se o Prefeito considerar o projeto, 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 do veto.”*

Nesse contexto, nota-se que, nos termos preconizados pelo art. 145, 4º da Lei Orgânica do Município da Serra – LOM, a competência expressa desta Casa de Leis para apreciar o veto, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do seu recebimento, cabendo rejeição por voto da maioria absoluta, senão vejamos:

*§ 4º - O veto será apreciado pela Câmara dentro de 30 (trinta) dias a contar do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores.*

Quanto ao mérito do veto, argumenta o Prefeito Municipal que o Autógrafo de Lei atacado se encontra eivado de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na forma do artigo 22, XXV da constituição federal.

Tais dispositivos remetem à suposta invasão da competência dos Vereadores em propor matérias de iniciativa privativa da União, sobre a matéria registro público.

Com o devido acatamento e respeito à Procuradora Geral, não verifico a mácula de





## CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

inconstitucionalidade apontada no projeto de lei.

O Município tem poder tributário e competência para legislar sobre impostos, nos termos do art. 145, I, CF.

Nesse sentido, esta análise não deve ser feita sob a ótica de uma perspectiva de que “qualquer” obrigação conferida ao particular que tenha reflexos na Administração Pública Municipal possua influência nas políticas públicas, mesmo porque, também cabe ao Parlamento a matéria articulada no referido projeto não se encontra expressamente entre as de competência privativa da União prevista art. 22 da CF, **pois se trata de projeto meramente autorizativo, com obrigações meramente facultativas ao Executivo.**

No caso concreto, a lei local em foco não cria obrigações diretamente ao poder público a demandar específica cobertura financeira nem deflagra programa que empenhe novas despesas não previstas no orçamento anual, eis que tais obrigações já preexistem em lei federal.

Não resta dúvidas acerca da legalidade do projeto de lei autorizativo, mediante respaldo doutrinário, jurídico e legal no sentido de que a iniciativa do Legislativo, nesses casos, não configura ingerência em matérias de atribuição do Executivo, mas sim prova da colaboração real entre Poderes autônomos e harmônicos, que podem e devem alertar-se mutuamente sobre a necessidade da prática de certos atos.

O STF, através de decisão na ADI 3394/AM, foi reconhecido no voto do relator Min. Eros Grau reconhece expressamente a legitimidade da edição de leis de mera “autorização”:

*12. Quanto ao artigo 3º da lei, a “autorização” para o exercício do poder regulamentar nele afirmada é despicienda, pois se trata, aí, de simples regulamento de execução. (...). Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar”. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. (...)” (fls. 108-109)*





## CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ademais, fica clara a competência concorrente entre União, Distrito Federal e Estados para “legislar sobre saúde pública”, como técnica elementar de repartição de competências no plano do pacto federativo inerente ao federalismo.

E não se trata de norma que inovou na legislação nacional sobre o assunto, mas que tão somente disciplina a sua incidência em âmbito local, termos nos quais, segundo o Supremo Tribunal Federal somente “é inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional” (RT 892/119).

### Conclusão

Dessa forma, data vênia ao entendimento exposto pela Procuradoria Geral do Município, entendo que **NÃO** merece prosperar JURIDICAMENTE o Veto Total do Chefe do Poder Executivo ao autógrafo da lei 5.729/2023, haja vista que não restou demonstrada violação ao artigo 22, inciso XXV da Constituição Federal, não se trata de matéria privativa da União, podendo o Legislativo Municipal iniciar o processo legislativo, motivo pelo qual não existem óbices jurídicos para a derrubada do veto.

Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela observância dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.

Destarte, ressaltamos que, incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, pelo que o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa.

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer, motivo pelo qual **ENCAMINHAMOS** estes autos ao Procurador Geral.





# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra/ES, 27 de novembro de 2023.

**FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA**

Procurador

Nº Funcional 4073096

**VANESSA BRANDES FARIA**

Assessora Jurídica

**Próxima Fase:** Elaborar Parecer Jurídico Preliminar

**Vanessa Faria**  
**Assessor Jurídico**



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3100370032003100350032003A005400, Documento assinado digitalmente  
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-  
Brasil.