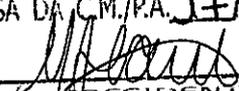




PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO - ESTADO DA BAHIA

Emendas Supressivas de n°. 01 e 02 de 2018.  
Emenda Modificativa de n°. 04 de 2018.

REPROVADO (A) NA SESSÃO Nº	1931	
DE	17/09/18 POR	10
VOTOS CONTRA	03	
MESA DA C.M./P.A.	17/09/18	
		
PRESIDENTE		

RAZÕES DO VETO.

Para arrazoar os motivos deste veto, e considerando ser este de natureza jurídica, apresento a fundamentação e argumentação do parecer da Procuradoria Geral do Município, acerca da legalidade e constitucionalidade das respectivas Emendas, que segue abaixo transcrita:

1. "DO RELATÓRIO.

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito junto a Procuradoria Jurídica, com relação à legalidade e constitucionalidade das Emendas patrocinadas pelo Poder Legislativo ao Projeto de Lei de n°. 102/2018.

É o relatório.

2. DO PARECER.

Antes de discorrer sobre a legalidade e constitucionalidade das Emendas objeto do presente veto, se revela inafastável tecer algumas considerações sobre o objeto do Projeto de Lei de n°. 102/2018, para tanto, vejamos o teor de sua ementa:

"Dispõe sobre o reajuste da Remuneração do Magistério Público Municipal de Paulo Afonso, altera dispositivos de Lei que menciona e dá outras providências."

Conforme se lê, a ementa do Projeto de Lei ao definir seu objeto, deixa claro e evidente que além de dispor sobre o reajuste da



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO - ESTADO DA BAHIA**

---

remuneração do magistério, dispõe ele também sobre a alteração de lei mencionada em seu e corpo e dá outras providências, razão pela qual, descabida é a justificativa posta pelo Poder Legislativo quando da apresentação das Emendas Supressivas de n°. 01 e 02 de 2018, no sentido de que o art. 5º, caput, e 4º, caput, parágrafo único, do Projeto de Lei de n°. 102/2018 trata de matéria estranha ao seu objeto.

Nos termos do art. 3º, I, e 5º, da Lei Complementar de n°. 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração de leis no território nacional, quem define o objeto da Lei é sua ementa, consoante se lê:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Dessa forma, considerando que a ementa do Projeto de Lei de n°. 102/2018 define como seu objeto o reajuste salarial do magistério, bem como a alteração de lei nela mencionado, especificada no art. 4º, caput, parágrafo único, e art. 5º, caput, conclui-se que não há que se cogitar que estes dispositivos disciplinam matéria estranha ao objeto da lei, pois tal é definido pela sua ementa, consoante se extrai da Lei Complementar acima transcrita.

Definido o objeto da lei pela sua ementa, apenas seria inaceitável se a mesma disciplinasse em seu corpo matéria distinta daquela enunciada. Portanto, como o corpo do Projeto de Lei observou



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO - ESTADO DA BAHIA**

---

tudo o quanto o fora delimitado em sua ementa, há que se reconhecer a ausência de fuga do seu objeto.

Sem prejuízo, é forçoso mencionar que o Poder Público - incluído nesse conceito o Poder Legislativo - é regido pelo princípio da legalidade, razão pela qual se revela insuficiente a mera alegação de "não contemplação do mérito ao Projeto em tela..." para afirmar a existência de qualquer ilegalidade no Projeto de Lei, sem que tal motivação esteja alicerçada na lei, com indicação do dispositivo legal em que se fundamenta a justificativa, pois no direito público não há espaço subjetivismo.

Nesse sentido já lecionava Hely Lopes Meirelles:

"No Direito Público o que há de menos relevante é a vontade do administrador. Seus desejos, suas ambições, seus programas, seus atos, não têm eficácia administrativa, nem validade jurídica, se não estiverem alicerçados no Direito e na Lei. Não é a chancela da autoridade que valida o ato e o torna respeitável e obrigatório. É a legalidade a pedra de toque de todo ato administrativo." (Direito Administrativo Brasileiro - 25ª ed. - p. 92)

Diante disso, denota-se que o Poder Legislativo, data vênua, deixou de observar os ditames da Lei Complementar de nº. 95 de 1998, notadamente seu art. 3º, I, e art. 5º, o que implicou na contaminação das Emendas Modificativas, de nº. 01 e 02 de 2018, pela ilegalidade, impondo este veto.

Por sua vez, no que concerne a Emenda Modificativa nº. 04/18, a qual alterou a redação do art. 6º, do Projeto de Lei de nº. 102/2018, reduzindo o valor do crédito adicional suplementar, é possível constatar sua manifesta inconstitucionalidade.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO - ESTADO DA BAHIA**

---

Primeiramente, é indiscutível que os Projetos de Lei que visem a abertura de crédito resultam em alteração do orçamento anual, logo, as emendas a esse tipo de Projeto sofrem algumas limitações impostas pelo próprio texto constitucional.

Da simples leitura do teor do art. 6º do Projeto de Lei, verifica-se que o pedido de autorização para abertura de crédito tem por objeto o custeio do reajuste previsto na referida Proposição Legislativa, portanto, destinado a custeio de pessoal, o que atrai a aplicação do quanto prescreve o art. 166, § 3º, II, "a", da CF, cujo teor passamos a transcrever:

**Art. 166** - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

**§ 3º** - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

Vê-se, dessa forma, que muito embora a Carta Política assegure a prerrogativa parlamentar de apresentar emendas a projetos de lei que tenham por objeto a alteração do orçamento anual - como no caso da abertura de crédito - há que se reconhecer que o mesmo Texto Constitucional proíbe a aprovação de emenda parlamentar que incida



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO - ESTADO DA BAHIA**

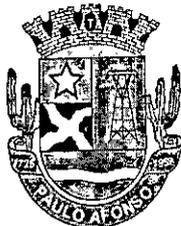
---

sobre projeto de lei que contemple dotação para custeio de pessoal, como ora se apresenta o art. 6º, do Projeto de Lei de nº. 102/18.

Compartilhando da mesma linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal já decidiu:

"O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º, da Carta Política (...). [ADI 1.050 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.]

Havendo exclusão constitucional de propor emenda parlamentar em projetos de lei que modifiquem o orçamento, notadamente no que concerne a dotações para custeio de pessoal, objeto este do art. 6º, do Projeto de Lei de nº. 102/18, a Emenda Modificativa de nº. 04/18



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO - ESTADO DA BAHIA**

---

se apresenta como sendo formalmente inconstitucional, nos termos do art. 166, § 3º, II, "a", da CF.

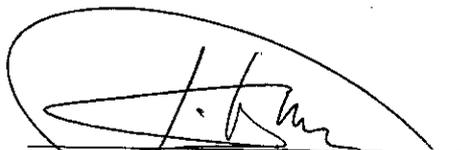
**3. CONCLUSÃO.**

**PELO EXPOSTO**, opina esta Procuradoria pelo veto total as Emendas Supressivas de nº. 01 e 02 de 2018, bem como a Emenda Modificativa de nº. 04/18

É o parecer."

Estas Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar as Emendas Supressivas de nº. 01 e 02 de 2018, bem como a Emenda Modificativa de nº. 04/18, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara de Vereadores.

Paulo Afonso, 17 de julho de 2018.

  
**LUIZ BARBOSA DE DEUS.**  
**PREFEITO MUNICIPAL.**



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA**

**Ref. CI/COMP/C.C.J.R.F. Nº 037/2018**

**VETOS EMENDAS SUPRESSIVAS Nº 001/2018 e Nº 002/2018 – Supressão do art. 5º, caput, e art. 4º, caput, parágrafo único, do Projeto de Lei nº 102/2018. De Autoria do Chefe do Executivo Municipal**

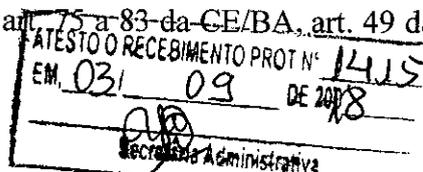
**VETOS EMENDA MODIFICATIVA Nº 004/2018 – Modificação da redação ao Art. 6º, do Projeto de Lei nº 102/2018. De autoria do Chefe do Executivo Municipal**

**PARECER Nº 53/18  
APRECIÇÃO DOS VETOS**

A CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, com fundamento nos artigos 31 e 75 da Constituição Federal, artigo 89 da Constituição do Estado da Bahia, artigo 53 da Lei Orgânica Municipal), vem, por meio da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA – CCJ**, na forma do artigo 49, §4º, da Lei Orgânica e dos artigos. 34, parágrafo 1º, alínea “a”, 43, e 50, todos do Regimento Interno, emitir parecer em face dos **VETOS DAS EMENDAS SUPRESSIVAS nº 001/2018 e nº 002/2018 – Supressão do art. 5º, caput, e art. 4º, caput, parágrafo único, do Projeto de Lei nº 102/2018. De Autoria do Chefe do Executivo Municipal e o VETO DA EMENDA MODIFICATIVA nº 004/2018 – Modificação da redação do art. 6º, do Projeto de Lei nº 102/2018. De autoria do Chefe do Executivo Municipal.**

**1. DA PRELIMINAR DA PERDA DO OBJETO NA APRECIÇÃO DOS VETOS COM A PUBLICAÇÃO DA ERRATA DA LEI Nº 1.387/18**

De início, importa dizer que é flagrante à perda do objeto para fins apreciação dos presentes vetos, uma vez que o Poder Executivo atropelou - invertendo as fases de elaboração da lei ordinária prevista no processo legislativo, contrariando os comandos dos art. 61 a 69 da CF/88 c/c art. 75 a 83 da CE/BA, art. 49 da Lei Orgânica e art. 101,





**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA**

parágrafo 3º, do Regimento Interno, quando promulgou e publicou a Lei nº 1.387/2018, no dia 19/07/2018, sem constar as emendas votadas e aprovadas pelo Poder Legislativo, tendo, inclusive, sua eficácia retroativa a 1º de maio do corrente ano. Ademais, posteriormente, publicou uma errata da Lei nº 1.387/2018, no dia 17/08/2018, consignando que os art. 4º, 5º e 6º, estão em análise aos vetos, quando, na verdade, a referida lei ao ser publicada, anteriormente (19/07/2018) já produziu sua eficácia, e isto se demonstra em razão das nomeações dos cargos em comissão e com gasto público realizado pela Prefeitura Municipal.

É pacífico o entendimento de que a inversão de fases na elaboração da lei ordinária provoca a inconstitucionalidade do ato – por não observar as determinações constitucionais.

Corroborando com a temática segue o magistério do mestre AQUINO, vejamos:

*“O procedimento de elaboração legislativa encontra-se regulamentado na Constituição Federal. **Caso não sejam obedecidas às disposições sobre o processo legislativo na criação de uma norma, esta será classificada como inconstitucional**”*

*(AQUINO, Leonardo Gomes de. Processo Legislativo. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 03 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.24323&seo=1>>. Acesso em: 24/08/2018).*

Desta maneira, com previsão no texto Constitucional, ex vi do art. 61 a 69 da CF/88, as fases de elaboração da Lei, são: I) Iniciativa; II) Discussão; III) Votação; IV) Aprovação; V) Sanção ou veto; VI) Promulgação e VII) Publicação, os quais devem ser observados os trâmites legais dentro do processo legislativo, sob pena de inconstitucionalidade.

Nesta seara, importa trazer a bailia os ensinamentos do Min. do STF Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco - os quais apontam as fases de elaboração da lei (*In: Curso de Direito Constitucional, 8ª edição, Saraiva, 2013, pág. 866 a 872*), vejamos:

*“**Processo Legislativo:** O conjunto de atos que uma proposição normativa deve cumprir para se tornar uma norma de direito.*

*a) **Iniciativa:** O processo legislativo tem início quando alguém ou algum ente torna a iniciativa de apresentar uma proposta de criação de novo direito;*



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA**

**b) Discussão:** *Depois de apresentado, o projeto é debatido nas comissões e no plenário da Casa Legislativa. Podem ser formuladas emendas, com as ressalvas previstas no próprio texto Constitucional;*

**c) Votação:** *Findo o período de debates, segue-se a votação, que deverá seguir o quórum estabelecido especificamente para a proposição a ser debatida;*

**d) Sanção ou veto:** *O Presidente da República (Governador ou Prefeito) participa do processo legislativo tanto quando toma a iniciativa de provocar o Congresso Nacional a deliberar como também ao ser chamado para, terminada a votação, sancionar ou vetar o projeto. A sanção é a anuência ao projeto de lei, que pode ser expresso ou tácito. Caso o chefe do Poder Executivo discorde caberá vetá-lo (parcial ou total).*

**e) Promulgação e Publicação:** *Com a Promulgação se atesta a existência da Lei, que passou a existir com a sanção ou com a rejeição do veto, e se ordena a sua aplicação. A Publicação torna de conhecimento geral a existência do novo ato normativo, sendo relevante para fixar o momento da vigência da lei." Grifos nossos*

Na mesma senda, serve o magistério do eminente Prof. e jurista Kildare Gonçalves Carvalho quando aborda a temática do processo legislativo, no Livro (*In: Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição – Direito Constitucional Positivo, 11ª edição – Revista, atualizada e ampliada, editora DelRey, Belo Horizonte, 2005, pág. 641-655*) vejamos:

*“Processo Legislativo é o fenômeno específico do Poder Legislativo, e envolve um conjunto de regras às quais o legislador deve obedecer para elaboração das leis. O processo legislativo compreende o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto)*

*Dos atos do Processo Legislativo:*

*1) **Iniciativa**: O primeiro ato do processo legislativo. A iniciativa deflagra e impulsiona o trâmite legislativo; 2) **Votação**: A discussão e votação do projeto de lei se procedem mediante a manifestação das duas Casas Legislativas. É a fase que antecede imediatamente à votação; 3) **Sanção**: É a concordância, a aquiescência do Presidente da República (Governador ou Prefeito). A sanção pode ser expressa*



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA**

*ou tácita.; 4) **Veto:** O veto é negativa ou a antítese da sanção. O veto é sempre expresso (parcial ou total); 5) **Promulgação:** Significa publicar, dar a conhecer uma lei, constitui ato complementar do processo legislativo. Como ato de natureza legislativa, entende-se a promulgação como declaração de existência da lei, dizendo-se que sem promulgação não há lei; Como ato de natureza executiva, a promulgação não faz a lei, mas certifica a regularidade de seu processo de formação, assegurando-lhe a execução; 6) **Publicação:** A publicação informa a existência e o conteúdo da lei aos seus destinatários”*

O professor Kildare é claro quando diz que o processo legislativo é específico e formado por atos concatenados voltados para um fim específico – que é a formação de uma norma jurídica e qualquer inversão de fases provoca a inconstitucionalidade do ato.

Disto isto, analisando o caso, tem-se que o Poder Executivo, dentro de sua competência de **INICIATIVA**, apresentou o **Projeto de Lei nº 102, de 15 de junho de 2018** (que dispõe sobre o Reajuste da Remuneração do Magistério Público Municipal de Paulo Afonso, altera dispositivos de Lei que menciona e dá outras providências), com data de recebimento na Casa Legislativa, no dia 15/06/2018. E no dia, 25/06/2018, o projeto de lei foi colocado para votação em plenário, onde o mesmo foi aprovado com emendas supressivas aos artigos 4º e 5º (referente à nova redação ao Parágrafo único do artigo 24 da Lei Municipal nº 1.357/17 e anexo II da Lei nº 1.357/17) e emenda modificativa ao artigo 6º (aprovando a redução no valor do crédito adicional suplementar) no valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) o valor necessário para suprir o reajuste da remuneração do magistério municipal.

Salienta-se, a priori, que a lei que faz menção ao Projeto de Lei nº 102/2018 para fins de alteração é a Lei Municipal nº 1.208, de 16 de junho de 2011 (que dispõe sobre o plano de cargo e remuneração do Magistério Público de Paulo Afonso) e **NÃO** a Lei nº 1.357/2017 (Institui o Modelo de Gestão da Administração Pública Municipal) como quis inculir o Poder Executivo.

Com isso, após a votação com aprovação do projeto com emendas, observando os trâmites legais inerentes ao processo legislativo - foi encaminhado para prefeitura para **SANÇÃO** ou **VETO** do Prefeito como manda o art. 49 da Lei Orgânica.

Ocorre que, para surpresa do Poder Legislativo, o Poder Executivo **PUBLICOU** a Lei nº 1.387, de 18 de julho de 2018, no dia 19/07/2018, no Diário Oficial do Município, sem constar as emendas supressivas dos artigos 4º e 5º e a emenda modificativa do art.



PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA

6º, acrescentando ainda mais 12 (doze) folhas com tabelas de cargos de provimento em comissão referente à Lei nº 1.357/2017, que NÃO constavam do projeto de lei original.

Desta forma, com a publicação da Lei nº 1.387/18 (referente ao Projeto de Lei nº 102/18) pela prefeitura - sem constar as emendas aprovadas pelo Poder Legislativo, o Poder Executivo desrespeitou os trâmites legais das fases na elaboração da lei ordinária – uma vez que com a **PROMULGAÇÃO e PUBLICAÇÃO** da referida lei, **tem-se atestada à existência da Lei, por ausência de vícios, tornando-a conhecida aos seus destinatários. Desse modo, o que era apenas um projeto, tornou-se LEI COM EFICÁCIA RETROATIVA** a 1º de maio do corrente ano.

Ressalte-se ainda que, agindo assim, o Poder Executivo atropelou os trâmites legais **NÃO** observando as fases de elaboração da lei ordinária, pois se o projeto de lei foi encaminhado para **SANÇÃO ou VETO - NÃO** poderia o Poder Executivo publicar uma lei antes de devolver a matéria à Câmara Municipal para apreciação dos vetos. E isto se fez com ingerência ao Poder Legislativo e com inobservância aos comandos contidos nos art. 61 a 69 da CF/88 c/c art. 75 a 83 da CE/BA, art. 49 da Lei Orgânica e art. 101, parágrafo 3º, do Regimento Interno.

É para atestar o erro crasso em promulgar e publicar a Lei nº 1.387/18 sem fazer retornar o Projeto de Lei nº 102/18 para análise dos vetos do Prefeito, o Poder Executivo publicou uma errata da Lei nº 1.387/18, no dia 17/08//2018, do Diário Oficial do Município, fazendo menção que os artigos 4º, 5º e 6º estão em análise dos vetos.

Contudo, deve-se frisar que a errata é só proforma, pois em que pese publicar a errata, os cargos comissionados (ref. aos artigos 4º e 5º da Lei nº 1.357/17) estão sendo provido por nomeação e, por consequência, o dinheiro do crédito adicional suplementar emendado (ref. ao artigo 6º do projeto 102/18) estar sendo gasto na prática sem a devida autorização do Poder Legislativo.

Assentamos, ainda, que a Prefeitura Municipal - ao invés de publicar a errata de uma lei já publicada, o qual não possui peso jurídico – poderia ter **REVOGADO** in totum a Lei nº 1.387/2018, fazendo cessar os efeitos da referida lei.

Impende frisar que defendemos a observância aos trâmites legais previstos nos artigos 61 a 69 a CF/88 c/c art. 75 a 83 da CE/BA, art. 49 da Lei Orgânica e art. 101, parágrafo 3º, do Regimento Interno, onde se extrai que a elaboração da lei ordinária segue as seguintes fases: **Iniciativa, discussão, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação**, e qualquer alteração ou inversão das referidas fases na elaboração da lei causa inconstitucionalidade do ato.



PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA

Neste sentido, segue entendimento jurisprudencial, vejamos:

“REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO  
706.103 MINAS GERAIS

Supremo Tribunal Federal

*“PROCESSO LEGISLATIVO – VETO – SANÇÃO DA PARTE  
SUBSISTENTE – IMPOSSIBILIDADE DECLARADA NA ORIGEM –  
RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL  
CONFIGURADA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO –  
REPERCUSSÃO GERAL – INCIDENTE – ALCANCE –  
JULGAMENTO DE FUNDO – IMPOSSIBILIDADE*

**A Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais julgou procedente o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.09.506040-6/000 para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.691/07, do Município de Lagoa Santa, em virtude da não observância das regras relativas ao processo legislativo previstas no Diploma Maior e na Constituição estadual. Assentou a impossibilidade de prefeito promulgar a parte sancionada de projeto de lei sem aguardar a manifestação do Poder Legislativo acerca da manutenção ou rejeição do veto.** Consignou que, após a rejeição do veto pela Câmara Municipal e a restauração dos dispositivos correspondentes, o ato normativo deveria ter sido promulgado”

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 2842497.

Importa dizer que a Prefeitura Municipal inovou o processo legislativo com a publicação da errata da Lei nº 1.387/18, de parte de seus artigos – fazendo menção que os artigos 4º, 5º e 6º da citada lei estão em análise dos vetos.

No que tange à inovação do processo legislativo trazido a baila pela Prefeitura Municipal, impende citar que este tipo de procedimento **NÃO** é tese pacífica nos Tribunais, bem como **NÃO** se encontra pacificado no Supremo Tribunal Federal. Neste sentido, vemos que a defesa do Ministro do STF Luiz Fux – no **RE 706103/MG**



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA**

referenda reconhecer a possibilidade de promulgação e publicação de parte de projeto não vetado. Entretanto, o presente recurso extraordinário ainda se encontra em pauta para julgamento pelo plenário da Corte Suprema, após reconhecimento da repercussão geral do tema.

Nisto é importante destacar que a errata da Lei nº 1.387/18 não teria maiores problemas jurídicos, mesmo defendendo a tese de que não se podem inverter as fases na elaboração da lei – com a inovação do processo legislativo, se **NÃO TIVESSE SIDO PROMULGADA E PUBLICADA A LEI Nº 1.387/18**, no dia 19 de julho de 2018, no Diário Oficial do Município pelo Poder Executivo – contribuindo assim para que a errata da lei perdesse o sentido jurídico, pois o que era um simples projeto de lei sem eficácia, agora, transformou-se lei com eficácia retroativa a 1º de maio do corrente ano - já com as nomeações de pessoas e com gasto público de parte do orçamento não autorizado pelo Poder Legislativo.

Destarte, por todos os fatos e fundamentos ora mencionados, bem como balizado nos artigos 61 a 69 da CF/88 c/c art. 75 a 83 da CE/BA, art. 49 da Lei Orgânica e art. 101, parágrafo 3º, do Regimento Interno, reputamos que a publicação da errata da Lei nº 1.387/18, publicada aos 17/08/2018 - de parte dos artigos não vetados (INOVAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO) – não encontra amparo legal, neste caso, justamente, em razão da publicação da mesma Lei nº 1.387/2018, aos 19 de julho de 2018, com eficácia retroativa a 1º de maio - sem constar **AS EMENDAS PROVENIENTES DO PODER LEGISLATIVO, provocando as nomeações de funcionários (Ref. Lei nº 1.357/17) e permitindo o gasto do orçamento público além do autorizado pelo Poder Legislativo.**

Portanto, a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA OPINA** pelo **NÃO RECONHECIMENTO DA ERRATA DA LEI** e, por consequência, dos **VETOS** apontados pelo Poder Executivo, pelas razões de fato e de direito já declinados, haja vista o flagrante ato de inconstitucionalidade e ilegalidade evidenciados no Projeto de Lei nº 102/2018 e, posteriormente, na Lei nº 1.387/2018.

## **2. DAS RAZÕES PARA DERRUBADA DOS VETOS**

De pronto, passo analisar os argumentos trazidos a lume pela Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, evocados com escopo de defender a ilegalidade das emendas, senão vejamos:



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA**

Aduz, em síntese, o Prefeito Municipal – por meio do Procurador Municipal, que as emendas supressivas nº 1 e 02, referentes aos artigos 4º e 5º, NÃO são matérias estranhas ao Projeto de Lei nº 102/2018 – e justifica sua tese interpretando a ementa da lei que diz: “*Dispõe sobre o reajuste da Remuneração do magistério Público Municipal de Paulo Afonso, altera dispositivos de Lei que menciona e da outras providências*”. Pontifica o parecer jurídico que as alterações dos dispositivos de lei dizem respeito às mesmas Leis e aos mesmos assuntos, o que permite assim as alterações previstas nos artigos 4º e 5º. Por isso, as aponta como desnecessárias.

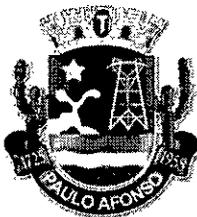
Nesta quadra, é razoável dizer que a lei que faz menção ao Projeto de Lei nº 102/2018 para fins de alteração do dispositivo é a **Lei Municipal nº 1.208**, de 16 de junho de 2011 (que dispõe sobre o plano de cargo e remuneração do Magistério Público de Paulo Afonso) e **NÃO** a Lei nº 1.357/2017 (Institui o Modelo de Gestão da Administração Pública Municipal) como quis inculir o Poder Executivo quando introduziram os artigos 4º e 5º fazendo menção as alterações dos dispositivos fazendo menção à **Lei nº 1.357/2017**, querendo, com isso, alterar todo espectro dos cargos em comissão da Prefeitura Municipal.

Posto isto, devo dizer que tudo começa com a Prefeitura Municipal apresentando à Câmara Municipal um Projeto de Lei nº 102, de 15 de junho de 2018 – Dispondo sobre o reajuste da Remuneração do Magistério Público Municipal de Paulo Afonso, altera dispositivo de Lei que menciona e dá outras providências.

Observa-se assim que o tema central trazido a lume no citado projeto é o **REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL** – fazendo menção à **ALTERAÇÃO DOS DISPOSITIVOS** contidos na **Lei nº 1.208, de 16 de junho de 2011** (que dispõe sobre o plano de cargo e remuneração do Magistério Público de Paulo Afonso).

Nesta senda, observa-se que a redação dos artigos 1º, 2º e 3º, todos atinentes ao reajuste da remuneração do magistério público municipal, bem como a seus percentuais e a forma de pagamento, fazem alusão às alterações à Lei nº 1.208/2011.

Por outro lado, de forma acintosa e premeditada, o Poder Executivo traz no bojo do mesmo Projeto de Lei nº 102/2018, tema estranho (outro assunto) ao norteado na cabeça do projeto (que é o Reajuste da Remuneração do Magistério Público Municipal), isto com referência aos artigos 4º e 5º, fazendo menção à **NOVA REDAÇÃO DA LEI Nº 1.357/2017** (Institui o Modelo de Gestão da Administração Pública Municipal), que



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA**

não nada a ver com a proposta inicial, mas que na verdade alteraria toda estrutura de cargos em comissão da Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, vejamos:

*“Art. 4º - Da nova redação ao Parágrafo Único do artigo 24 da Lei Municipal nº 1.357, que passa a vigorar com a seguinte redação:”*

***Parágrafo único*** – *A Secretaria Municipal de Administração tem a seguinte estrutura básica:*

***I – Órgãos Colegiados***

***1.1 Conselho Municipal de Trânsito;***

***1.2 Junta Administrativa de Recursos de Infrações.***

***2 – Órgãos da Administração Direta:***

***2.1 Secretaria Executiva;***

***2.2 Assessoria Jurídica;***

***2.3 Superintendência de Recursos Humanos;***

***2.3.1 Supervisão de Recrutamento, Seleção e Aperfeiçoamento; e***

***2.3.2 Supervisão de Cadastro e Pagamento.***

***2.4 – Superintendência de Modernização e Informática;***

***2.4.1 Supervisão de Gestão de Sistemas; e***

***2.4.2 Supervisão de manutenção de máquinas e equipamentos de informática.***

***2.5 Superintendência de Material Patrimônio e Serviços Auxiliares;***

***2.5.1 Supervisão de Material e Patrimônio;***

***2.5.2 Supervisão de Execução, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos concedidos ou permitidos e de Serviços Auxiliares;***

***2.5.3 – Supervisão de Organização e Execução da Regularização Fundiária.***

***2.6 Assessoria de Licitações, Convênios, Contratos e Compras;***



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA**

*2.6.0 Superintendência de Licitação, Convênios, Contratos e Compras;*

*2.6.1 Supervisão de Licitações;*

*2.6.2 Supervisão de Compras;*

*2.6.3 Supervisão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução de Contratos; e*

*2.6.4 Supervisão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução de Convênios.*

*2.7 Assessoria de Transportes;*

*2.7.0 Superintendência de Transportes;*

*2.7.1 Supervisão de Manutenção e Controle da Frota;*

*2.7.2 Supervisão de Controle de Tráfego e Combustível.*

*3. Comando Municipal de Segurança e Trânsito – COMSETRAN;*

*3.1 Departamento Municipal de Trânsito – DEMUTRAN;*

*3.1.1 Gerência de Controle e Análise de Estatísticas de Trânsito*

*3.1.2 Gerência de Educação de Trânsito.*

*3.1.3 Supervisão de Engenharia e Sinalização de Trânsito;*

*3.1.4 Supervisão de Administração e Controle de Tráfego; e*

*3.2 Guarda Municipal – GMPA;*

*3.2.1 Inspetor da Guarda Municipal*

*3.2.2 Corregedor da Guarda Municipal*

*3.2.3 Superintendência de Vigilância Patrimonial – SVAP;*

*3.2.2.1 Gerência de Serviços de Vigilância.*

*3.4 Superintendência de Operações de Trânsito – GTRAN*



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA**

*Art. 5º O anexo II da Lei Municipal nº 1.357, de 12 de maio de 2017, passará a vigorar, com a redação definida no Anexo I, da presente Lei.”*

Portanto, sepulta-se a tese apresentada pelo Prefeito Municipal de que só existe uma lei a regular o projeto – quando, na verdade, duas são as leis envolvidas no bojo do projeto de Lei nº 102/2018 (Lei nº 1.208/2011 e a Lei nº 1.387/2018) o que justifica as temáticas estranhas envolvidas, restando claro que as alterações insertas nos art. 4º e 5º dizem respeito à alteração na Lei nº 1.387/2017 e NÃO a Lei nº 1.208/2011, que envolve o assunto central relativo ao tema proposto.

Quanto à emenda modificativa nº 004/2018 – O Prefeito Municipal apresentou o VETO justificando que a referida emenda é inconstitucional, com a seguinte justificativa:

Alega, em síntese, que embora reconheça a prerrogativa parlamentar de apresentar emendas a projetos de lei - NÃO poderia, neste caso, ter havido emenda reduzindo o valor do crédito adicional suplementar proposto no art. 6º do projeto de lei nº 102/2018, uma vez que se destinava a suprir o custeio de pessoal para o reajuste previsto na referida Proposição Legislativa, o que atrai a aplicação do comando do art. 166, §3º, II, “a” da CF, sendo, por isso, uma violação constitucional.

Aduz ainda que os projetos de lei que visem à abertura de crédito resultam em alteração do orçamento anual, logo, as emendas a esse tipo de Projeto de Lei sofrem limitações impostas pelo próprio texto constitucional.

Reza o art. 166, §3º, II, alínea “a”, da CF:

*“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.*

*§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:*

*II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:*

*a) dotações para pessoal e seus encargos;”*



PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA

O prefeitura Municipal, de maneira capciosa, ao apresentar o Projeto de Lei nº 102/2018 introduziu ainda um terceiro assunto, estranho ao assunto principal, que foi o **PEDIDO DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR**, insculpido na cabeça do art. 6º, no importe de R\$ 16.500.000,00 (dezesesseis milhões e quinhentos mil reais) dizendo-se servir para cobertura das despesas decorrentes da aplicação do reajuste previsto na presente Lei.

Prima facie, imperioso observar que a regra basilar na formatação de qualquer projeto de lei é que o mesmo deve ser apresentado por meio de uma lei específica. O que não ocorreu no projeto de lei nº 102/2018 que versou sobre três assuntos diferentes, contrariando, assim, a determinação legal e jurisprudencial.

Vejamos o que diz a Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal, Carmem Lúcia, sobre a **Necessidade de Lei Específica**

Sabe-se que vários dispositivos constitucionais estabelecem a necessidade de “**lei específica**” para tratar de vários temas. Por exemplo, o art. 37, VII e X, da CF, dispõe que será necessária a edição de leis específicas para versar sobre matérias específicas e atinentes ao orçamento e a fixação de parcelas remuneratórias do funcionalismo.

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”*

*A respeito do significado da expressão “lei específica”, a Ministra CARMEN LÚCIA entendeu tratar-se de lei monotemática, ou seja, aquela que só cuida de assunto determinado, sem dispor sobre tema diverso.*

*“[...] O que for de lei específica seria uma lei que teria como objetivo uma matéria única, mas também, às vezes, como processo único. Mas, de toda sorte, aqui, como a Constituição diz “lei específica”, quer dizer, a lei monotemática, aquela que só pode cuidar desse assunto.*



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA**

[...] (STF. Plenário. ADI 4.029/AM. Rel.: Min. LUIZ FUX. Voto da Min. CÁRMEN LÚCIA. 8/3/2012. DJe 125, 27 jun. 2012).

[...] de se entender por lei específica a que se caracteriza por ser monotemática e dirigida a uma situação por ela específica. [...]

(STF. Plenário. ADI 64/RO. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. 21/11/2007. DJe 31,22 fev. 2008; RTJ vol. 204(3), p. 941; LexSTF v. 30, n. 352, 2008, p. 33-43.)

No mesmo sentido, também já se posicionou o Ministro CARLOS BRITTO:

[...] Essas matérias apenas reflexamente de imprensa é que podem ser objeto de lei, e, ainda assim, lei específica, lei monotemática; não lei orgânica, não lei onivalente; enquanto as matérias nuclearmente de imprensa não podem ser objeto de nenhum tipo de lei. [...]

(STF. Plenário. Recurso extraordinário 511.961/SP. Rel.: Min. GILMAR MENDES. Voto do Min. CARLOS AYRES BRITTO. 17/6/2009. DJe 213, 13 nov. 2009; RTJ vol. 213, p. 605.)

Neste ponto, observa-se que o Projeto de Lei nº 102/2018 (Ref. Lei nº 1.387/2018) **NÃO VERSOU SOBRE TEMA ESPECÍFICO** como orienta a jurisprudência do STF. Pelo contrário, abordou assuntos totalmente diferentes – razão pela qual foram apresentadas emendas supressivas aos artigos 4º e 5º e modificativa referente ao art. 6º.

O Pedido de Crédito Adicional Suplementar traduzido no art. 6º do Projeto Lei nº 102/18 apresenta, visivelmente, duas violações de ordem constitucional e legal, a saber:

1) O pedido de Crédito Adicional Suplementar **NÃO** poderia fazer parte do projeto, que não fosse tema específico, isto levando em conta que o pedido de crédito fora apresentado sob a forma de artigo – ferindo assim a jurisprudência do STF a qual exige LEI ESPECÍFICA para tratar o tema e o comando do art. 42 da Lei nº 4.320/64. Neste sentido seguem precedentes do STF: (STF. Plenário. ADI 64/RO. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. 21/11/2007. DJe 31,22 fev. 2008; RTJ vol. 204(3), p. 941; LexSTF v. 30, n. 352, 2008, p. 33-43.) e ((STF. Plenário. Recurso extraordinário 511.961/SP. Rel.: Min. GILMAR MENDES. Voto do Min. CARLOS AYRES BRITTO. 17/6/2009. DJe 213, 13 nov. 2009; RTJ vol. 213, p. 605.)



PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA

2) O pedido de crédito adicional suplementar **NÃO** observou a regra contida no art. 166, §º, II, o qual exige a **INDICAÇÃO DO RECURSO** (proveniência do recurso) isto com fundamento nos princípios da exclusividade e da especificidade regulados na Lei nº 4.320/64 (regula o orçamento público). É nítida omissão neste ponto, uma vez que o artigo 6º só se limita a dizer: “*que os recursos são provenientes da Receita*”. Mas, não especifica qual receita.

*“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.*”

*§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:*

***II - indiquem os recursos necessários...***”

Fere também o comando do art. 43 da Lei nº 4.320/64, porque exige além da proveniência do recurso a sua justificativa, o qual **NÃO** se encontra consignado no conteúdo do art. 6º do Projeto de Lei nº 102/18, in verbis:

*“Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais **depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.**”*

O ponto nevrálgico apontado no parecer jurídico diz respeito ao VETO A EMENDA MODIFICATIVA nº 004/2018, no qual o Prefeito Municipal, em que pese reconhecer o direito imanente de emenda ao Poder Legislativo, regula que, neste caso, sofre limitação de ordem constitucional – com fulcro no art. 166, §3º, II, alínea “a” da CF, o qual revela, em outras palavras, a proibição de fazer emenda sobre a dotação para pessoal e seus encargos (custeio de pessoal) sendo, por isso, considerada como formalmente inconstitucional nos termos acima balizado.

Neste ponto, devo dizer que a melhor hermenêutica a ser aplicada ao caso reverencia a inteligência contida no art. 166, §3º, II, alínea “a” da CF com a interação prevista no art. 33, alínea da Lei nº 4.320/64, vez que é razoável interpretar o comando constitucional com o amparo na lei do orçamento público. Assim vejamos:



PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA

*“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.*

*§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:*

*II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:*

*a) dotações para pessoal e seus encargos;”*

**LEI N° 4.320/64:**

*“Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:*

*a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, **salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta**”*

Sabe-se que o texto constitucional é uma norma cogente de eficácia imediata em relação aos direitos fundamentais, com exemplo no art. 5º, bem como de aplicação contida (art. 5º, XIII, da CF) e mediata, a qual necessita de regulamentação por lei específica.

O presente caso, é um exemplo de eficácia mediata com regulamentação prevista na Lei nº 4.320/64, a qual foi albergada pela Carta Magna de 1988; por isso, encontra-se em vigor.

Como se observa o texto constitucional apenas tipifica que não pode haver emenda sobre dotações para pessoal e seus encargos, fazendo menção a custeio de pessoal; Todavia, o art. 33, alínea “a” da Lei nº 4.320/64 traz a luz melhor compreensão do texto constitucional indicando que a limitação de emendar sofre RESSALVA, justamente, quando a proposta apresentada na proposição (projeto de lei) é inexata, ou seja, quando os valores não correspondem ao que se dispõe o projeto orçamentário. Neste caso, **O PROJETO DE LEI PODE SER EMENDADO PARA SE ADEQUAR A PROPOSTA PARA FINS DE CUSTEIO DE PESSOAL.**



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA**

Neste sopesar, observa-se que a EMENDA MODIFICATIVA do art. 6º do Projeto de Lei nº 102/218 – NÃO padece de vício de inconstitucionalidade e nem de legalidade, como aduz o parecer jurídico - uma vez que a alteração prevista com a redução no valor do crédito adicional suplementar de R\$ 16.500.000,00 (dezesesseis milhões e quinhentos mil reais) para o valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) proposta e votada pela Câmara Municipal, com fundamento na inexatidão da proposta se valeu de embasamento obtido após reunião com representantes do SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA – APLB, conforme consta da Ata da Milésima Nongentésima Vigésima Quinta Sessão Ordinária, aos 25/06/2018 – os quais afirmaram que o custeio necessário para suprir o REAJUSTE NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL, isto já considerando os valores do décimo terceiro salário proporcional ao incremento da folha – era no valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais). Considerando ainda que o custeio da folha dos servidores da educação já se encontra com previsão na LOA vigente.

Desta forma, o que se observa foi que o Poder Legislativo cumprindo sua função constitucional de fiscal do erário público, observando a **INEXATIDÃO NA PROPOSTA** apresentada junto ao projeto de lei nº 102/2018 (R\$ 16.500.000,00 - dezesesseis milhões e quinhentos mil reais) apenas ajustou os valores a real necessidade financeira ao que se propunha o projeto, com fulcro no art. 33, alínea “a” parte b, da Lei nº 4.320/64.

Mister salientar que a Prefeitura Municipal, acintosamente, apresentou uma proposta orçamentária muito acima do valor necessário para suprir a demanda prevista no projeto de lei nº 102/2018, por que pretendia arcar **NÃO** somente com os gastos previstos no projeto ora citado, mas, principalmente, para cobrir as despesas provenientes das alterações articuladas nos artigos 4º e 5º do referido projeto que diziam respeito a toda alteração e inovação de cargos em comissão da Prefeitura Municipal, com referência a Lei nº 1.357/17 (Institui o Modelo de Gestão da Administração Pública Municipal).

Por derradeiro, importa destacar que o Prefeito Municipal, após a publicação da Lei nº 1.387/18, no dia 19/07/2018, com eficácia a 1º de maio do corrente ano, vem se utilizando do orçamento público no importe de R\$ 10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos mil reais), com a nomeação de pessoas em cargos em comissão, retroativo a 1º de maio, que **NÃO** foi autorizado pelo Poder Legislativo – nos autos do projeto de lei nº 102/2018, em virtude da emenda modificativa ter reduzido o valor do crédito adicional suplementar para R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais).



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA**

Ver-se, com isso, que o presente caso diz respeito a crédito adicional suplementar o qual carece ser autorizado por lei específica e aberto por decreto a luz do art. 42 da Lei nº 4.320/64, e que a conduta do Prefeito Municipal fere o comando constitucional previsto no art. 167, V, da CF, uma vez que está se utilizando de recurso público sem autorização do Poder Legislativo, vejamos:

*“Art. 167. São vedados:*

*V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”*

Nesta toada, seguem as lições do Prof. J. TEIXEIRA MACHADO e HERALDO DA COSTA REIS em obra conjunta (In: MACHADO JR., José Teixeira. REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada. 31 ed. rev. Atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2002/2003. p 111*) vejamos:

*“Assim, toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto”*

Nesta linha intelectual, observa que a conduta do Prefeito se encontra enquadrada na figura do art. 1º, inciso XVII, do Decreto-Lei nº 201/67:

*“Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:*

*XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal”*

*§1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.*

*§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de*



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA**

*nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.”*

Na mesma senda, incorre a conduta do Prefeito nas iras do art. 1º, inciso XVIII, da Resolução TCM BA nº 222/92:

*“Art. 1º - São consideradas irregularidades que, pelo grau de relevância e pelo de nível de incidência, bem como pela extensão e pela gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público, motivarão a rejeição das contas municipais, aquelas abaixo relacionadas:*

*XVIII - ordenar despesa não autorizada por lei”*

Na mesma trilha, o Prefeito incide na figura do art. 123 da Lei Orgânica, vejamos:

*“Art. 123. Nenhuma despesa será ordenada ou satisfeita sem que exista recurso disponível e crédito votado pela Câmara, salvo a que correr por conta de crédito extraordinário”*

Portanto, pelas razões de fato de direito aduzidos – a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA** – CCJ, na forma do artigo 49, §4º, da Lei Orgânica e dos artigos. 34, parágrafo 1º, alínea “a”, 43, e 50, ambos do Regimento Interno e com fulcro no art. 166, §3º, II, alínea “a”, art. 167, V, ambos da CF c/c art. 33, alínea “a”, da Lei nº 4.320/64 – **OPINA PELA MANUTENÇÃO DAS EMENDAS SUPRESSIVAS aos artigos 4º e 5º e da MODIFICATIVA do artigo 6º**, aprovadas pela Câmara Municipal - derrubando assim os vetos apresentados pelo Prefeito Municipal. **É o parecer. S.M.J.**

Sala das sessões, 03 de setembro de 2018.

**JEAN ROUBERT FÉLIX NETTO**

Vereador – Presidente

**PEDRO MACÁRIO NETO**

Vereador – Relator

**EDILSON MEDEIROS DE FREITAS**

Vereador - Membro



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

**PARECER Nº 55 /2018**

Veto Emendas Supressivas nº 001/2018 e 002/2018  
Supressão do art. 5º, caput, e art. 4º, caput,  
parágrafo único. Vetos Emenda Modificativa nº  
004/2018, Modificação da redação ao Art. 6º, do  
Projeto de Lei nº 102/2018.

Análise da Comissão aos Vetos das Emendas Supressivas nº 001/2018  
e 002/2018, Veto Emenda Modificativa nº 004/2018, de autoria do Chefe do  
Executivo Municipal.

**PARECER**

**APRECIÇÃO DOS VETOS**

A CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO-BA, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, com fundamento nos artigos 31 e 75 da Constituição Federal, artigo 89 da Constituição do Estado da Bahia, artigo 53 da Lei Orgânica Municipal), vem, por meio da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA – CCJ**, na forma do artigo 49, §4º, da Lei Orgânica e dos artigos: 34, parágrafo 1º, alínea “a”, 43, e 50, todos do Regimento Interno, emitir parecer em face dos **VETOS DAS EMENDAS SUPRESSIVAS nº 001/2018 e nº 002/2018 – Supressão do art. 5º, caput, e art. 4º, caput, parágrafo Único, do Projeto de Lei nº 102/2018. De Autoria do Chefe do Executivo Municipal e o VETO DA EMENDA MODIFICATIVA nº 004/2018 – Modificação da redação do art. 6º, do Projeto de Lei nº 102/2018. De autoria do Chefe do Executivo Municipal.**

**1. DA PRELIMINAR DA PERDA DO OBJETO NA APRECIÇÃO DOS VETOS  
COM A PUBLICAÇÃO DA ERRATA DA LEI Nº 1.387/18**

ATESTO O RECEBIMENTO PROT Nº 1462
EM 13/09 DE 2018
<i>[Assinatura]</i>
Secretaria Administrativa



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

De início, importa dizer que é flagrante à perda do objeto para fins apreciação dos presentes vetos, uma vez que o Poder Executivo atropelou - invertendo as fases de elaboração da lei ordinária prevista no processo legislativo, contrariando os comandos dos art. 61 a 69 da CF/88 c/c art. 75 a 83 da CE/BA, art. 49 da Lei Orgânica e art. 101, parágrafo 3º, do Regimento Interno, quando promulgou e publicou a Lei nº 1.387/2018, no dia 19/07/2018, sem constar as emendas votadas e aprovadas pelo Poder Legislativo, tendo, inclusive, sua eficácia retroativa a 1º de maio do corrente ano. Ademais, posteriormente, publicou uma errata da Lei nº 1.387/2018, no dia 17/08/2018, consignando que os art. 4º, 5º e 6º, estão em análise aos vetos, quando, na verdade, a referida lei ao ser publicada, anteriormente (19/07/2018) já procurou sua eficácia, e isto se demonstra em razão das nomeações dos cargos em comissão e com gasto público realizado pela Prefeitura Municipal.

É pacífico o entendimento de que a inversão de fases na elaboração da lei ordinária provoca a inconstitucionalidade do ato - por não observar as determinações constitucionais.

Corroborando com a temática segue o magistério do mestre AQUINO, vejamos:

*"O procedimento de elaboração legislativa encontra-se regulamentado na Constituição Federal. Caso não sejam obedecidas às disposições sobre o processo legislativo na criação de uma norma, esta será classificada como inconstitucional"*

*(AQUINO, Leonardo Gomes de. Processo Legislativo. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 03 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.24323&seo=1>>. Acesso em: 24/08/2018).*

Desta maneira, com previsão no texto Constitucional, ex vi do art. 61 a 69 da CF/88, as fases de elaboração da Lei, são: I) Iniciativa; II) Discussão; III) Votação; IV) Aprovação; V) Sanção ou veto; VI) Promulgação e VII)



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

Publicação, os quais devem ser observados os trâmites legais dentro do processo legislativo, sob pena de inconstitucionalidade.

Nesta seara, importa trazer à baila os ensinamentos do Min. do STF Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco - os quais apontam as fases de elaboração da lei (In: *Curso de Direito Constitucional*, 8ª edição, Saraiva, 2013, pág. 866 e 872), vejamos:

***“Processo Legislativo:** O conjunto de atos que uma proposição normativa deve cumprir para se tornar uma norma de direito.*

*a) **Iniciativa:** O processo legislativo tem início quando alguém ou algum ente torna a iniciativa de apresentar uma proposta de criação de novo direito;*

*b) **Discussão:** Depois de apresentado, o projeto é debatido nas comissões e no plenário da Casa Legislativa. Podem ser formuladas emendas, com as ressalvas previstas no próprio texto Constitucional;*

*c) **Votação:** Findo o período de debates, segue-se a votação, que deve seguir o quórum estabelecido especificamente para a proposição a ser debatida;*

*d) **Sanção ou veto:** O Presidente da República (Governador ou Prefeito) participa do processo legislativo tanto quando toma a iniciativa de provocar o Congresso Nacional a deliberar como também ao ser chamado para, terminada a votação, sancionar ou vetar o projeto. A sanção é a anuência ao projeto de lei, que pode ser expresso ou tácito. Caso o chefe do Poder Executivo discordar caberá vetá-lo (parcial ou total).*

*e) **Promulgação e Publicação:** Com a **Promulgação se atesta a existência da Lei**, que passou a existir com a sanção ou com a rejeição do veto, e se ordena a sua aplicação. A **Publicação torna de conhecimento geral a existência do novo ato normativo**, sendo relevante para fixar o momento da vigência da lei.” Grifos nossos*

Na mesma senda, serve o magistério do eminente Prof. e jurista Kildare Gonçalves Carvalho quando aborda a temática do processo legislativo, no Livro (In: *Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição – Direito Constitucional Positivo*, 11ª edição – Revista, atualizada e ampliada, editora DelRey, Belo Horizonte, 2006, pág. 641-655) vejamos:



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

*“Processo Legislativo é o fenômeno específico do Poder Legislativo, e envolve um conjunto de regras às quais o legislador deve obedecer para elaboração das leis. O processo legislativo compreende o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto)*

*Dos atos do Processo Legislativo:*

*1) Iniciativa: O primeiro ato do processo legislativo. A iniciativa deflagra e impulsiona o trâmite legislativo; 2) Votação: A discussão e votação do projeto de lei se procedem mediante a manifestação das duas Casas Legislativas. É a fase que antecede imediatamente à votação; 3) Sanção: É a concordância, a aquiescência do Presidente da República (Governador ou Prefeito). A sanção pode ser expressa ou tácita.; 4) Veto: O veto é negativo ou a antítese da sanção. O veto é sempre expresso (parcial ou total); 5) Promulgação: Significa publicar, dar a conhecer uma lei, constitui ato complementar do processo legislativo. Como ato de natureza legislativa, entende-se a promulgação como declaração de existência da lei, dizendo-se que sem promulgação não há lei; Como ato de natureza executiva, a promulgação não faz a lei, mas certifica a regularidade de seu processo de formação, assegurando-lhe a execução; 6) Publicação: A publicação informa a existência e o conteúdo da lei aos seus destinatários”*

O professor Kildare é claro quando diz que o processo legislativo é específico e formado por atos concatenados voltados para um fim específico – que é a formação de uma norma jurídica e qualquer inversão de fases provoca a inconstitucionalidade do ato.

Disto isto, analisando o caso, tem-se que o Poder Executivo, dentro de sua competência de **INICIATIVA**, apresentou o **Projeto de Lei nº 102, de 15 de junho de 2018** (que dispõe sobre o Reajuste da Remuneração do Magistério Público Municipal de Paulo Afonso, altera dispositivos de Lei que menciona e dá outras providências), com data de recebimento na Casa Legislativa, no dia 15/06/2018. E no dia, 25/06/2018, o projeto de lei foi colocado para votação em plenário, onde o mesmo foi aprovado com emendas supressivas aos artigos 4º e 5º (referente à nova redação ao Parágrafo único



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

do artigo 24 da Lei Municipal nº 1.357/17 e anexo II da Lei nº 1.357/17) e emenda modificativa ao artigo 6º (aprovando a redução no valor do crédito adicional suplementar) no valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) o valor necessário para suprir o reajuste da remuneração do magistério municipal.

Salienta-se, a priori, que a lei que faz menção ao Projeto de Lei nº 102/2018 para fins de alteração é a Lei Municipal nº 1.208, de 16 de junho de 2011 (que dispõe sobre o plano de cargo e remuneração do Magistério Público de Paulo Afonso) e **NÃO** a Lei nº 1.357/2017 (Institui o Modelo de Gestão da Administração Pública Municipal) como quis inculir o Poder Executivo.

Com isso, após a votação com aprovação do projeto com emendas, observando os trâmites legais inerentes ao processo legislativo - foi encaminhado para prefeitura para **SANÇÃO** ou **VETO** do Prefeito como manda o art. 49 da Lei Orgânica.

Ocorre que, para surpresa do Poder Legislativo, o Poder Executivo **PUBLICOU** a Lei nº 1.387, de 18 de julho de 2018, no dia 19/07/2018, no Diário Oficial do Município, sem constar as emendas supressivas dos artigos 4º e 5º e a emenda modificativa do art. 6º, acrescentando ainda mais 12 (doze) folhas com tabelas de cargos de provimento em comissão referente à Lei nº 1.357/2017, que NÃO constavam do projeto de lei original.

Desta forma, com a publicação da Lei nº 1.387/18 (referente ao Projeto de Lei nº 102/18) pela prefeitura - sem constar as emendas aprovadas pelo Poder Legislativo, o Poder Executivo desrespeitou os trâmites legais das fases na elaboração da lei ordinária - uma vez que com a **PROMULGAÇÃO** e **PUBLICAÇÃO** da referida lei, **tem-se alestada à existência da Lei, por ausência de vícios, tornando-a conhecida aos seus destinatários. Desse modo, o que era apenas um projeto, tornou-se LEI COM EFICÁCIA RETROATIVA** a 1º de maio do corrente ano.



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

Ressalte-se ainda que, agindo assim, o Poder Executivo atropelou os trâmites legais **NÃO** observando as fases de elaboração da lei ordinária, pois se o projeto de lei foi encaminhado para **SANÇÃO** ou **VETO - NÃO** poderia o Poder Executivo publicar uma lei antes de devolver a matéria à Câmara Municipal para apreciação dos vetos. E isto se fez com ingerência ao Poder Legislativo e com inobservância aos comandos contidos nos art. 61 a 69 da CF/88 c/c art. 75 a 83 da CE/BA, art. 49 da Lei Orgânica e art. 101, parágrafo 3º, do Regimento Interno.

E para atestar o erro crasso em promulgar e publicar a Lei nº 1.387/18 sem fazer retornar o Projeto de Lei nº 102/18 para análise dos vetos do Prefeito, o Poder Executivo publicou uma errata da Lei nº 1.387/18, no dia 17/08//2018, do Diário Oficial do Município, fazendo menção que os artigos 4º, 5º e 6º estão em análise dos vetos.

Contudo, deve-se frisar que a errata é só proforma, pois em que pese publicar a errata, os cargos comissionados (ref. aos artigos 4º e 5º da Lei nº 1.357/17) estão sendo provido por nomeação e, por consequência, o dinheiro do crédito adicional suplementar emendado (ref. ao artigo 6º do projeto 102/18) estar sendo gasto na prática sem a devida autorização do Poder Legislativo.

Assentamos, ainda, que a Prefeitura Municipal - ao invés de publicar a errata de uma lei já publicada, o qual não possui peso jurídico – poderia ter **REVOGADO** in totum a Lei nº 1.387/2018, fazendo cessar os efeitos da referida lei.

Impende frisar que cefendemos a observância aos trâmites legais previstos nos artigos 61 a 69 a CF/88 c/c art. 75 a 83 da CE/BA, art. 49 da Lei Orgânica e art. 101, parágrafo 3º, do Regimento Interno, onde se extrai que a elaboração da lei ordinária segue as seguintes fases: **Iniciativa, discussão, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação**, e qualquer alteração ou inversão das referidas fases na elaboração da lei causa inconstitucionalidade do ato.



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
- ESTADO DA BAHIA -  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

Neste sentido, segue entendimento jurisprudencial, vejamos:

“REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO  
EXTRAORDINÁRIO 706.103 MINAS GERAIS

Supremo Tribunal Federal

“PROCESSO LEGISLATIVO – VETO – SANÇÃO DA PARTE  
SUBSISTENTE – IMPOSSIBILIDADE DECLARADA NA  
ORIGEM – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO  
GERAL CONFIGURADA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO –  
REPERCUSSÃO GERAL – INCIDENTE – ALCANCE –  
JULGAMENTO DE FUNDO – IMPOSSIBILIDADE

A Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de  
Minas Gerais julgou procedente o pedido formulado na  
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.09.506040-  
6/000 para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº  
2.691/07, do Município de Lagoa Santa, em virtude da não  
observância das regras relativas ao processo legislativo  
previstas no Diploma Maior e na Constituição estadual.  
Assentou a impossibilidade de prefeito promulgar a parte  
sancionada de projeto de lei sem aguardar a manifestação do  
Poder Legislativo acerca da manutenção ou rejeição do veto.  
Consignou que, após a rejeição do veto pela Câmara Municipal  
e a restauração dos dispositivos correspondentes, o ato  
normativo deveria ter sido promulgado”

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-  
2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves  
Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado  
no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/>  
sob o número 2842497.

Importa dizer que a Prefeitura Municipal inovou o processo legislativo com a publicação da errata da Lei nº 1.387/18, de parte de seus artigos – fazendo menção que os artigos 4º, 5º e 6º da citada lei estão em análise dos vetos.

No que tange à inovação do processo legislativo trazido a baila pela Prefeitura Municipal, impende citar que este tipo de procedimento **NÃO** é tese pacífica nos Tribunais, bem como **NÃO** se encontra pacificado no Supremo



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

Tribunal Federal. Neste sentido, vemos que a defesa do Ministro do STF Luiz Fux – no RE 706103/MG referenda reconhecer a possibilidade de promulgação e publicação de parte de projeto não vetado. Entretanto, o presente recurso extraordinário ainda se encontra em pauta para julgamento pelo plenário da Corte Suprema, após reconhecimento da repercussão geral do tema.

Nisto é importante destacar que a errata da Lei nº 1.387/18 não teria maiores problemas jurídicos, mesmo defendendo a tese de que não se podem inverter as fases na elaboração da lei – com a inovação do processo legislativo, se **NÃO TIVESSE SIDO PROMULGADA E PUBLICADA A LEI Nº 1.387/18**, no dia 19 de julho de 2018, no Diário Oficial do Município pelo Poder Executivo – contribuindo assim para que a errata da lei perdesse o sentido jurídico, pois o que era um simples projeto de lei sem eficácia, agora, transformou-se lei com eficácia retroativa a 1º de maio do corrente ano - já com as nomeações de pessoas e com gasto público de parte do orçamento não autorizado pelo Poder Legislativo.

Destarte, por todos os fatos e fundamentos ora mencionados, bem como balizado nos artigos 61 a 69 da CF/88 c/c art. 75 a 83 da CE/BA, art. 49 da Lei Orgânica e art. 101, parágrafo 3º, do Regimento Interno, reputamos que a publicação da errata da Lei nº 1.387/18, publicada aos 17/08/2018 - de parte dos artigos não vetados (INOVAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO) – não encontra amparo legal, neste caso, justamente, em razão da publicação da mesma Lei nº 1.387/2018, aos 19 de julho de 2018, com eficácia retroativa a 1º de maio - sem constar **AS EMENDAS PROVENIENTES DO PODER LEGISLATIVO**, provocando as nomeações de funcionários (Ref. Lei nº 1.357/17) e permitindo o gasto do orçamento público além do autorizado pelo Poder Legislativo.

Portanto, a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA OPINA** pelo **NÃO RECONHECIMENTO DA ERRATA DA LEI** e, por consequência, dos **VETOS** apontados pelo Poder Executivo, pelas razões



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

de fato e de direito já declinados, haja vista o flagrante ato de inconstitucionalidade e ilegalidade evidenciados no Projeto de Lei nº 102/2018 e, posteriormente, na Lei nº 1.387/2018.

## **2. DAS RAZÕES PARA DERRUBADA DOS VETOS**

De pronto, passo analisar os argumentos trazidos a lume pela Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, evocados com escopo de defender a ilegalidade das emendas, senão vejamos:

Aduz, em síntese, o Prefeito Municipal – por meio do Procurador Municipal, que as emendas supressivas nº 1 e 02, referentes aos artigos 4º e 5º, NÃO são matérias estranhas ao Projeto de Lei nº 102/2018 – e justifica sua tese interpretando a ementa da lei que diz: *“Dispõe sobre o reajuste da Remuneração do magistério Público Municipal de Paulo Afonso, altera dispositivos de Lei que menciona e dá outras providências”*. Pontifica o parecer jurídico que as alterações dos dispositivos de lei dizem respeito às mesmas Leis e aos mesmos assuntos, o que permite assim as alterações previstas nos artigos 4º e 5º. Por isso, as aponta como desnecessárias.

Nesta quadra, é razoável dizer que a lei que faz menção ao Projeto de Lei nº 102/2018 para fins de alteração do dispositivo é a **Lei Municipal nº 1.208**, de 16 de junho de 2011 (que dispõe sobre o plano de cargo e remuneração do Magistério Público de Paulo Afonso) e **NÃO** a Lei nº 1.357/2017 (Institui o Modelo de Gestão da Administração Pública Municipal) como quis inculir o Poder Executivo quando introduziram os artigos 4º e 5º fazendo menção as alterações dos dispositivos fazendo menção à **Lei nº 1.357/2017**, querendo, com isso, alterar todo espectro dos cargos em comissão da Prefeitura Municipal.

Posto isto, devo dizer que tudo começa com a Prefeitura Municipal apresentando à Câmara Municipal um Projeto de Lei nº 102, de 15 de junho de



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

2018 – Dispondo sobre o reajuste da Remuneração do Magistério Público Municipal de Paulo Afonso, altera dispositivo de Lei que menciona e dá outras providências.

Observa-se assim que o tema central trazido a lume no citado projeto é o **REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL** – fazendo menção à **ALTERAÇÃO DOS DISPOSITIVOS** contidos na **Lei nº 1.208, de 16 de junho de 2011** (que dispõe sobre o plano de cargo e remuneração do Magistério Público de Paulo Afonso).

Nesta senda, observa-se que a redação dos artigos 1º, 2º e 3º, todos atinentes ao reajuste da remuneração do magistério público municipal, bem como a seus percentuais e a forma de pagamento, fazem alusão às alterações à **Lei nº 1.208/2011**.

Por outro lado, de forma acintosa e premeditada, o Poder Executivo traz no bojo do mesmo Projeto de Lei nº 102/2018, tema estranho (outro assunto) ao norteado na cabeça do projeto (que é o Reajuste da Remuneração do Magistério Público Municipal), isto com referência aos artigos 4º e 5º, fazendo menção à **NOVA REDAÇÃO DA LEI Nº 1.357/2017** (Institui o Modelo de Gestão da Administração Pública Municipal), que não nada a ver com a proposta inicial, mas que na verdade alteraria toda estrutura de cargos em comissão da Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, vejamos:

*“Art. 4º - Da nova redação ao Parágrafo Único do artigo 24 da Lei Municipal nº 1.357, que passa a vigorar com a seguinte redação:*

*Parágrafo único – A Secretaria Municipal de Administração tem a seguinte estrutura básica:*

*1 – Órgãos Colegiados*

*1.1 Conselho Municipal de Trânsito;*

*1.2 Junta Administrativa de Recursos de Infrações.*

*2 – Órgãos da Administração Direta:*

*2.1 Secretaria Executiva;*



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

- 2.2 *Assessoria Jurídica;*
- 2.3 *Superintendência de Recursos Humanos;*
- 2.3.1 *Supervisão de Recrutamento, Seleção e Aperfeiçoamento;*
- e
- 2.3.2 *Supervisão de Cadastro e Pagamento.*
- 2.4 *- Superintendência de Modernização e Informática;*
- 2.4.1 *Supervisão de Gestão de Sistemas; e*
- 2.4.2 *Supervisão de manutenção de máquinas e equipamentos de informática.*
- 2.5 *Superintendência de Material Patrimônio e Serviços Auxiliares;*
- 2.5.1 *Supervisão de Material e Patrimônio;*
- 2.5.2 *Supervisão de Execução, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos concedidos ou permitidos e de Serviços Auxiliares;*
- 2.5.3 *- Supervisão de Organização e Execução da Regularização Fundiária.*
- 2.6 *Assessoria de Licitações, Convênios, Contratos e Compras;*
- 2.6.0 *Superintendência de Licitação, Convênios, Contratos e Compras;*
- 2.6.1 *Supervisão de Licitações;*
- 2.6.2 *Supervisão de Compras;*
- 2.6.3 *Supervisão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução de Contratos; e*
- 2.6.4 *Supervisão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução de Convênios.*
- 2.7 *Assessoria de Transportes;*
- 2.7.0 *Superintendência de Transportes;*
- 2.7.1 *Supervisão de Manutenção e Controle da Frota;*
- 2.7.2 *Supervisão de Controle de Tráfego e Combustível.*
- 3. *Comando Municipal de Segurança e Trânsito - COMSETRAN;*
- 3.1 *Departamento Municipal de Trânsito - DEMUTRAN;*
- 3.1.1 *Gerência de Controle e Análise de Estatísticas de Trânsito*
- 3.1.2 *Gerência de Educação de Trânsito.*
- 3.1.3 *Supervisão de Engenharia e Sinalização de Trânsito;*
- 3.1.4 *Supervisão de Administração e Controle de Tráfego; e*
- 3.2 *Guarda Municipal - GMPA;*
- 3.2.1 *Inspetor da Guarda Municipal*
- 3.2.2 *Corregedor da Guarda Municipal*
- 3.2.3 *Superintendência de Vigilância Patrimonial - SVAP;*
- 3.2.3.1 *Gerência de Serviços de Vigilância.*
- 3.4 *Superintendência de Operações de Trânsito - GTRAN*



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
- ESTADO DA BAHIA -  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

*Art. 5º O anexo II da Lei Municipal nº 1.357, de 12 de maio de 2017, passará a vigorar, com a redação definida no Anexo I, da presente Lei."*

Portanto, sepulta-se a tese apresentada pelo Prefeito Municipal de que só existe uma lei a regular o projeto -- quando, na verdade, duas são as leis envolvidas no bojo do projeto de Lei nº 102/2018 (Lei nº 1.208/2011 e a Lei nº 1.387/2018) o que justifica as temáticas estranhas envolvidas, restando claro que as alterações inseridas nos art. 4º e 5º dizem respeito à alteração na Lei nº 1.387/2017 e NÃO a Lei nº 1.208/2011, que envolve o assunto central relativo ao tema proposto.

Quanto à emenda modificativa nº 004/2018 -- O Prefeito Municipal apresentou o VETO justificando que a referida emenda é inconstitucional, com a seguinte justificativa:

Alega, em síntese, que embora reconheça a prerrogativa parlamentar de apresentar emendas a projetos de lei - NÃO poderia, neste caso, ter havido emenda reduzindo o valor do crédito adicional suplementar proposto no art. 6º do projeto de lei nº 102/2018, uma vez que se destinava a suprir o custeio de pessoal para o reajuste previsto na referida Proposição Legislativa, o que atrai a aplicação do comando do art. 166, §3º, II, "a" da CF, sendo, por isso, uma violação constitucional.

Aduz ainda que os projetos de lei que visem à abertura de crédito resultam em alteração do orçamento anual, logo, as emendas a esse tipo de Projeto de Lei sofrem limitações impostas pelo próprio texto constitucional.

Reza o art. 166, §3º, II, alínea "a", da CF:

*"Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional na forma do regimento comum.*

*§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:*



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

*II - Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:*

*a) dotações para pessoal e seus encargos;"*

O prefeitura Municipal, de maneira capciosa, ao apresentar o Projeto de Lei nº 102/2018 introduziu ainda um terceiro assunto, estranho ao assunto principal, que foi o **PEDIDO DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR**, insculpido na cabeça do art. 6º, no importe de R\$ 16.500.000,00 (dezesseis milhões e quinhentos mil reais) dizendo-se servir para cobertura das despesas decorrentes da aplicação do reajuste previsto na presente Lei.

Prima facie, imperioso observar que a regra basilar na formatação de qualquer projeto de lei é que o mesmo deve ser apresentado por meio de uma lei específica. O que não ocorreu no projeto de lei nº 102/2018 que versou sobre três assuntos diferentes, contrariando, assim, a determinação legal e jurisprudencial.

Vejamos o que diz a Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal, Carmem Lúcia, sobre a **Necessidade de Lei Específica**

Sabe-se que vários dispositivos constitucionais estabelecem a necessidade de "lei específica" para tratar de vários temas. Por exemplo, o art. 37, VII e X, da CF, dispõe que será necessária a edição de leis específicas para versar sobre matérias específicas e atinentes ao orçamento e a fixação de parcelas remuneratórias do funcionalismo.

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada*



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

*caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”*

*A respeito do significado da expressão “lei específica”, a Ministra CARMEN LÚCIA entendeu tratar-se de lei monotemática, ou seja, aquela que só cuida de assunto determinado, sem dispor sobre tema diverso.*

*“[...] O que for de lei específica seria uma lei que teria como objetivo uma matéria única, mas também, às vezes, como processo único. Mas, de toda sorte, aqui, como a Constituição diz “lei específica”, quer dizer, a lei monotemática, aquela que só pode cuidar desse assunto. [...] (STF. Plenário, ADI 4.029/AM. Rel.: Min. LUIZ FUX. Voto da Min. CARMEN LÚCIA. 8/3/2012. DJe 125, 27 jun. 2012).*

*[...] de se entender por lei específica a que se caracteriza por ser monotemática e dirigida a uma situação por ela específica.*

*[...]*

*(STF. Plenário. ADI 64/PO. Rel.: Min. CARMEN LÚCIA. 21/11/2007. DJe 31,22 fev 2008; RTJ vol. 204(3), p. 941; LexSTF v. 30, n. 352, 2008, p. 33-43.)*

*No mesmo sentido, também já se posicionou o Ministro CARLOS BRITTO:*

*[...] Essas matérias apenas reflexamente de imprensa é que podem ser objeto de lei, e, ainda assim, lei específica, lei monotemática; não lei orgânica, não lei onivalente; enquanto as matérias nuclearmente de imprensa não podem ser objeto de nenhum tipo de lei. [...]*

*(STF. Plenário. Recurso extraordinário 511.961/SP. Rel.: Min. GILMAR MENDES. Voto do Min. CARLOS AYRES BRITTO. 17/6/2009. DJe 213, 13 nov. 2009; RTJ vol. 213, p. 605.)*

Neste ponto, observa-se que o Projeto de Lei nº 102/2018 (Ref. Lei nº 1.387/2018) **NÃO VERSOU SOBRE TEMA ESPECÍFICO** como orienta a jurisprudência do STF. Pelo contrário, abordou assuntos totalmente diferentes – razão pela qual foram apresentadas emendas supressivas aos artigos 4º e 5º e modificativa referente ao art. 6º.

O Pedido de Crédito Adicional Suplementar traduzido no art. 6º do Projeto Lei nº 102/18 apresenta, visivelmente, duas violações de ordem constitucional e legal, a saber:



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

1) O pedido de Crédito Adicional Suplementar **NÃO** poderia fazer parte do projeto, que não fosse tema específico, isto levando em conta que o pedido de crédito fora apresentado sob a forma de artigo – ferindo assim a jurisprudência do STF a qual exige LEI ESPECÍFICA para tratar o tema e o comando do art. 42 da Lei nº 4.320/64. Neste sentido seguem precedentes do STF: (STF. Plenário. ADI 64/RO. Rel.: Min. CARMEN LÚCIA. 21/11/2007. DJe 31,22 fev. 2008; RTJ vol. 204(3), p. 941; LexSTF v. 30, n. 352, 2008, p. 33-43.) e ((STF. Plenário. Recurso extraordinário 511.961/SP. Rel.: Min. GILMAR MENDES. Voto do Min. CARLOS AYRES BRITTO. 17/6/2009. DJe 213, 13 nov. 2009; RTJ vol. 213, p. 605.)

2) O pedido de crédito adicional suplementar **NÃO** observou a regra contida no art. 166, §º, II, o qual exige a **INDICAÇÃO DO RECURSO** (proveniência do recurso) isto com fundamento nos princípios da exclusividade e da especificidade regulados na Lei nº 4.320/64 (regula o orçamento público). É nítida omissão neste ponto, uma vez que o artigo 6º só se limita a dizer: “*que os recursos são provenientes da Receita*”. Mas, não especifica qual receita.

*“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional na forma do regimento comum.*

*§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:*

*II - indiquem os recursos necessários...”*

Fere também o comando do art. 43 da Lei nº 4.320/64, porque exige além da proveniência do recurso a sua justificativa, o qual **NÃO** se encontra consignado no conteúdo do art. 6º do Projeto de Lei nº 102/18, in verbis:

*“Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.”*



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
- ESTADO DA BAHIA -  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

O ponto nevrálgico apontado no parecer jurídico diz respeito ao VIETO A EMENDA MODIFICATIVA, nº 004/2018, no qual o Prefeito Municipal, em que pese reconhecer o direito imanente de emenda ao Poder Legislativo, regula que, neste caso, sofre limitação da ordem constitucional – com fulcro no art. 166, §3º, II, alínea “a” da CF, o qual revela, em outras palavras, a proibição de fazer emenda sobre a dotação para pessoal e seus encargos (custeio de pessoal) sendo, por isso, considerada como formalmente inconstitucional nos termos acima balizado.

Neste ponto, devo dizer que a melhor hermenêutica a ser aplicada ao caso reverencia a inteligência contida no art. 166, §3º, II, alínea “a” da CF com a interação prevista no art. 33, alínea da Lei nº 4.320/64, vez que é razoável interpretar o comando constitucional com o amparo na lei do orçamento público. Assim vejamos:

*Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional na forma do regimento comum.*

*§ 3º As emendas ao projeto de lei de orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:*

*II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:*

- a) dotações para pessoal e seus encargos;”*

LEI Nº 4.320/64:

*Art. 33 Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:*

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta”*

Sabe-se que o texto constitucional é uma norma cogente de eficácia imediata em relação aos direitos fundamentais, com exemplo no art. 5º, bem



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
- ESTADO DA BAHIA -  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

como de aplicação contida (art. 5º, XIII, da CF) e mediata, a qual necessita de regulamentação por lei específica.

O presente caso, é um exemplo de eficácia mediata com regulamentação prevista na Lei nº 4.320/64, a qual foi albergada pela Carta Magna de 1988; por isso, encontra-se em vigor.

Como se observa o texto constitucional apenas tipifica que não pode haver emenda sobre dotações para pessoal e seus encargos, fazendo menção a custeio de pessoal. Todavia, o art. 33, alínea "a" da Lei nº 4.320/64 traz a luz melhor compreensão do texto constitucional indicando que a limitação de emendar sofre RESSALVA, justamente, quando a proposta apresentada na proposição (projeto de lei) é inexata, ou seja, quando os valores não correspondem ao que se dispõe o projeto orçamentário. Neste caso, **O PROJETO DE LEI PODE SER EMENDADO PARA SE ADEQUAR A PROPOSTA PARA FINS DE CUSTEIO DE PESSOAL.**

Neste sopesar, observa-se que a EMENDA MODIFICATIVA do art. 6º do Projeto de Lei nº 102/218 – NÃO padece de vício de inconstitucionalidade e nem de legalidade, como aduz o parecer jurídico - uma vez que a alteração prevista com a redução no valor do crédito adicional suplementar de R\$ 16.500.000,00 (dezesseis milhões e quinhentos mil reais) para o valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) proposta e votada pela Câmara Municipal, com fundamento na inexatidão da proposta se valeu de embasamento obtido após reunião com representantes do SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA – APLB, conforme consta da Ata da Milésima Nongentésima Vigésima Quinta Sessão Ordinária, aos 25/06/2018 – os quais afirmaram que o custeio necessário para suprir o REAJUSTE NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL, isto já considerando os valores do décimo terceiro salário proporcional ao incremento da folha – era no valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais). Considerando ainda que o



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
- ESTADO DA BAHIA -  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

custeio da folha dos servidores da educação já se encontra com previsão na LOA vigente.

Desta forma, o que se observa foi que o Poder Legislativo cumprindo sua função constitucional de fiscal do erário público, observando a **INEXATIDÃO NA PROPOSTA** apresentada junto ao projeto de lei nº 102/2018 (R\$ 16.500.000,00 - dezesseis milhões e quinhentos mil reais) apenas ajustou os valores a real necessidade financeira ao que se propunha o projeto, com fulcro no art. 33, alínea "a" parte b, da Lei nº 4.320/64.

Mister salientar que a Prefeitura Municipal, acintosamente, apresentou uma proposta orçamentária muito acima do valor necessário para suprir a demanda prevista no projeto de lei nº 102/2018, por que pretendia arcar **NÃO** somente com os gastos previstos no projeto ora citado, mas, principalmente, para cobrir as despesas provenientes das alterações articuladas nos artigos 4º e 5º do referido projeto que diziam respeito a toda alteração e inovação de cargos em comissão da Prefeitura Municipal, com referência a Lei nº 1.357/17 (Institui o Modelo de Gestão da Administração Pública Municipal).

Por derradeiro, importa destacar que o Prefeito Municipal, após a publicação da Lei nº 1.387/18, no dia 19/07/2018, com eficácia a 1º de maio do corrente ano, vem se utilizando do orçamento público no importe de R\$ 10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos mil reais), com a nomeação de pessoas em cargos em comissão, retroativo a 1º de maio, que **NÃO** foi autorizado pelo Poder Legislativo -- nos autos do projeto de lei nº 102/2018, em virtude da emenda modificativa ter reduzido o valor do crédito adicional suplementar para R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais).

Ver-se, com isso, que o presente caso diz respeito a crédito adicional suplementar o qual carece ser autorizado por lei específica e aberto por decreto a luz do art. 42 da Lei nº 4.320/64, e que a conduta do Prefeito Municipal fere o comando constitucional previsto no art. 167, V, da CF, uma



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
- ESTADO DA BAHIA -  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

vez que está se utilizando de recurso público sem autorização do Poder Legislativo, vejamos:

*"Art. 167. São vedados:*

*F - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes"*

Nesta toada, seguem as lições do Prof. J. TEIXEIRA MACHADO e HERALDO DA COSTA REIS em obra conjunta (In: MACHADO JR., José Teixeira. REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. 31 ed. rev. Atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2002/2003, p 111) vejamos:

"Assim, toda vez que ficar constatado a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto"

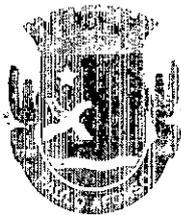
Nesta linha intelectual, observa que a conduta do Prefeito se encontra enquadrada na figura do art. 1º, inciso XVII, do Decreto-Lei nº 201/67:

*"Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:*

XVII - ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal"

§1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
- ESTADO DA BAHIA -  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

*pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.”*

Na mesma senda, incorre a conduta do Prefeito nas iras do art. 1º, inciso XVIII, da Resolução TCM BA nº 222/92:

*“Art. 1º - São consideradas irregularidades que, pelo grau de relevância e pelo de nível de incidência, bem como pela extensão e pela gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público, motivarão a rejeição das contas municipais, aquelas abaixo relacionadas:  
XVIII - ordenar despesa não autorizada por lei”*

Na mesma trilha, o Prefeito incide na figura do art. 123 da Lei Orgânica, vejamos:

*“Art. 123. Nenhuma despesa será ordenada ou satisfeita sem que exista recurso disponível e crédito votado pela Câmara, salvo a que correr por conta de crédito extraordinário”*

Portanto, pelas razões de fato de direito aduzidos – a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA – CCJ**, na forma do artigo 49, §4º, da Lei Orgânica e dos artigos. 34, parágrafo 1º, alínea “a”, 43, e 50, ambos do Regimento Interno e com fulcro no art. 166, §3º, II, alínea “a”, art. 167, V, ambos da CF c/c art. 33, alínea “a”, da Lei nº 4.320/64 – **OPINA PELA MANUTENÇÃO DAS EMENDAS SUPRESSIVAS aos artigos 4º e 5º e da MODIFICATIVA do artigo 6º**, aprovadas pela Câmara Municipal - derrubando assim os vetos apresentados pelo Prefeito Municipal. **É o parecer. S.M.J.**

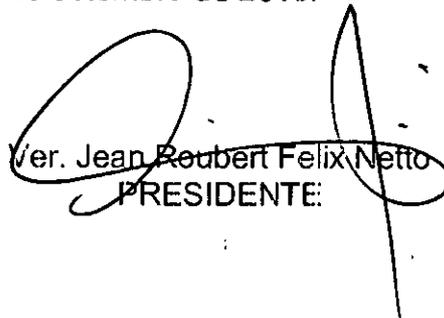
Destarte, não havendo contextualização lógica ou jurídica do poder executivo, pelas razões supracitada, está Comissão opta pelo amparo judicial e



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
- ESTADO DA BAHIA -  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

as devidas sanções legais para com o executivo, findando este parecer como uma manifestação de repúdio aos atos atentários a esta Casa Legislativa.

Sala das Comissões, 10 de setembro de 2018.

  
Ver. Jean Roubert Felix Neto  
PRESIDENTE

Ver. Pedro Macário Neto  
RELATOR

  
Ver. Edison Medeiros de Freitas  
MEMBRO



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

**PARERE Nº 03 /2018**

Veto Emendas Supressivas nº 001/2018 e 002/2018  
Supressão do art. 5º, caput, e art. 4º, caput,  
parágrafo único. Vetos Emenda Modificativa nº  
004/2018, modificação da redação ao Art. 6º, do  
Projeto de Lei nº 102/2018.

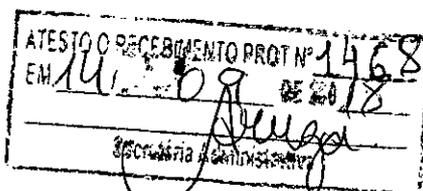
Análise da Comissão aos Vetos das Emendas Supressivas nº 001/2018 e 002/2018, Veto Emenda Modificativa nº 004/2018, de autoria do Chefe do Executivo Municipal

**Parecer:**

A Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Contas, neste ato representada pela maioria dos seus membros que abaixo assinam, pede todas as vênias, para simplesmente receber a análise técnica da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Legislativa. Que Passa a expor a seguinte análise:

**1. DA PRELIMINAR DA PERDA DO OBJETO NA APRECIÇÃO DOS VETOS COM A PUBLICAÇÃO DA LEI Nº 1.387/18**

De início, importa dizer que é flagrante à perda do objeto para fins apreciação dos presentes vetos uma vez que o Poder Executivo atropelou - invertendo as fases de elaboração da lei ordinária prevista no processo legislativo, contrariando os comandos dos art. 61 a 69 da CF/88 c/c art. 75 a 83 da CE/BA, art. 49 da Lei Orgânica e art. 101, parágrafo 3º, do Regimento Interno, quando promulgou e publicou a Lei nº 1.387/2018, no dia 19/07/2018, sem constar as emendas votadas e aprovadas pelo Poder Legislativo, tendo, inclusive, sua eficácia retroativa a 1º de maio do corrente ano. Ademais, posteriormente, publicou uma nova Lei nº 1.387/2018, no dia 17/08/2018,





**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

consignando que os art. 4º, 5º e 6º estão em análise aos vetos, quando, na verdade, a referida lei não será publicada, anteriormente (19/07/2018) já procuziu sua eficácia, e isto se demonstra em razão das nomeações dos cargos em comissão e com gastos públicos realizados pela Prefeitura Municipal.

É pacífico o entendimento de que a inversão de fases na elaboração da lei ordinária provoca a inconstitucionalidade do ato – por não observar as determinações constitucionais.

Corroborando com a temática segue o magistério do mestre AQUINO, vejamos:

*“O procedimento de elaboração legislativa encontra-se regulamentado na Constituição Federal. Caso não sejam observadas as disposições sobre o processo legislativo na criação de uma norma, esta será classificada como inconstitucional.”*

*(AQUINO, Ricardo Gomes de. Processo Legislativo. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 03 jul. 2009. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.24323&seo=1>. Acesso em: 24/08/2018).*

Desta maneira, com previsão no texto Constitucional, ex vi do art. 61 a 69 da CF/88, as fases de elaboração da Lei, são: I) Iniciativa; II) Discussão; III) Votação; IV) Aprovação; V) Sanção ou veto; VI) Promulgação e VII) Publicação, os quais devem ser observados os trâmites legais dentro do processo legislativo, sob pena de inconstitucionalidade.

Nesta seara, importe trazer à baila os ensinamentos do Min. do STF Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco - os quais apontam as fases de elaboração da lei (Curso de *Direito Constitucional*, 8ª edição, Saraiva, 2013, pág. 866 e 871) no termos:

*“Processo Legislativo: O conjunto de atos que uma proposição normativa tem que cumprir para se tornar uma norma de direito.*

*a) Iniciativa: O processo legislativo tem início quando alguém ou alguma autoridade a iniciativa de apresentar uma proposta de criação de lei ou decreto;*



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

b) Discussão: Assim que apresentado, o projeto é debatido nas comissões e plenário da Casa Legislativa. Podem ser formuladas emendas, com as ressalvas previstas no próprio texto Constitucional;

c) Encerramento: Ao período de debates, segue-se a votação, que só ocorre com o quórum estabelecido especificamente para o assunto que está sendo debatida;

d) Sancionamento: O Presidente da República (Governador ou Prefeito) termina o processo legislativo tanto quando toma a iniciativa para promulgar o Congresso Nacional a deliberar como também quando chamado para, terminada a votação, sancionar ou vetar o projeto. A sanção é a anuência ao projeto de lei, que pode ser expressa ou tácito. Caso o chefe do Poder Executivo discordar, pode vetá-lo (parcial ou total).

e) Promulgação: **Publicação**: Com a **Promulgação se atesta a existência da lei** que passou a existir com a sanção ou com a rejeição do projeto e se ordena a sua aplicação. A **Publicação** **define o momento geral a existência do novo ato legislativo**, sendo relevante para fixar o momento da vigência da lei. (art. 66, inciso II, do CF)

Na mesma senda, escreve o jurista do eminente Prof. e jurista Kildare Gonçalves Carvalho quando aborda a temática do processo legislativo, no Livro (In: *Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição – Direito Constitucional Positivo* 11ª edição, Revista, atualizada e ampliada, editora DelRey, Belo Horizonte, 2015, págs. 641-655) vejamos:

“Processo legislativo é o fenômeno específico do Poder Legislativo que envolve um conjunto de regras às quais o legislador deve obedecer para elaboração das leis. O processo legislativo compreende o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação e promulgação)”

Definição do Processo Legislativo:

1) Iniciativa: É o primeiro ato do processo legislativo. A iniciativa origina e impulsiona o trâmite legislativo; 2) Proposição: É a discussão e votação do projeto de lei se procedente mediante a manifestação das duas Casas Legislativas; 3) Sanção: É a fase que antecede imediatamente à promulgação; 4) Sanção: É a concordância, a aquiescência do Presidente da República (Governador ou Prefeito). A sanção pode ser expressa ou tácita.; 4) Veto: O veto é



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- MUNICÍPIO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

*negativa ou vetitese da sanção. O veto é sempre expresse (vereador nº 109); 5) **Promulgação:** Significa publicar, dar a conhecer a lei, constitui ato complementar do processo legislativo. Como ato de natureza legislativa, entende-se a promulgação como declaração de existência da lei, dizendo-se que sem promulgação não há lei; Como ato de natureza executiva, a promulgação não faz a lei, mas certifica a regularidade de seu processo de formação, assegurando-lhe a execução; 6) **Publicação:** A publicação informa a existência e conteúdo da lei aos seus destinatários”*

O professor Kildare é claro quando diz que o processo legislativo é específico e formado por atos concatenados voltados para um fim específico – que é a formação de uma norma jurídica e qualquer inversão de fases provoca a inconstitucionalidade do ato.

Disto isto, analisando o caso tem-se que o Poder Executivo, dentro de sua competência de INICIATIVA, apresentou o **Projeto de Lei nº 102, de 15 de junho de 2018** (que dispõe sobre o Reajuste da Remuneração do Magistério Público Municipal de Paulo Afonso, altera dispositivos de Lei que menciona e dá outras providências), com data de recebimento na Casa Legislativa, no dia 15/06/2018. E no dia, 25/06/2018, o projeto de lei foi colocado para votação em plenário, onde o mesmo foi aprovado com emendas supressivas aos artigos 4º e 5º (presente à nova redação ao Parágrafo único do artigo 24 da Lei Municipal nº 1.357/17 e anexo II da Lei nº 1.357/17) e emenda modificativa ao artigo 6º (aprovando a redução no valor do crédito adicional suplementar) no valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) o valor necessário para suprir o reajuste da remuneração do magistério municipal.

Salienta-se, a priori, que a lei que faz menção ao Projeto de Lei nº 102/2018 para fins de alteração é a Lei Municipal nº 1.208, de 16 de junho de 2011 (que dispõe sobre o plano de cargo e remuneração do Magistério Público



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
CITY OF BAHIA –  
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

de Paulo Afonso) e **NÃO** a Lei nº 1.357/2017 (Institui o Modelo de Gestão da Administração Pública Municipal e quis incutir o Poder Executivo.

Com isso, após a violação das aprovações do projeto com emendas, observando os trâmites legais referentes ao processo legislativo - foi encaminhado para prefeitura para **SANÇÃO** ou **VETO** do Prefeito como manda o art. 49 da Lei Orgânica.

Ocorre que, para surpresa do Poder Legislativo, o Poder Executivo **PUBLICOU** a Lei nº 1.387/2018 em 19 de julho de 2018, no dia 19/07/2018, no Diário Oficial do Município. com as emendas supressivas dos artigos 4º e 5º e a emenda modificativa do art. 3º, acrescentando ainda mais 12 (doze) folhas com tabelas de parcelamento em comissão referente à Lei nº 1.357/2017, que NÃO constava no projeto de lei original.

Desta forma, com a publicação da Lei nº 1.387/18 (referente ao Projeto de Lei nº 102/18) pela Prefeitura sem constar as emendas aprovadas pelo Poder Legislativo, o Poder Executivo desrespeitou os trâmites legais das fases na elaboração da lei ordinária - e a vez que com a **PROMULGAÇÃO** e **PUBLICAÇÃO** da referida lei se pode **atestada à existência da Lei, por ausência de vícios, tornando-a conhecida aos seus destinatários. Desse modo, o que era apenas um projeto, tornou-se LEI COM EFICÁCIA RETROATIVA** a 1º de maio do corrente ano.

Ressalte-se ainda que apesar assim, o Poder Executivo atropelou os trâmites legais **NÃO** observando as fases de elaboração da lei ordinária, pois se o projeto de lei foi encaminhado para **SANÇÃO** ou **VETO** - **NÃO** poderia o Poder Executivo publicar antes de devolver a matéria à Câmara Municipal para apreciação definitiva. É isto se fez com ingerência ao Poder Legislativo e com inobservância dos comandos contidos nos art. 61 a 69 da CF/88 c/c art. 75 a 83 da CEBA/2000, art. 49 da Lei Orgânica e art. 101, parágrafo 3º, do Regimento Interno.



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
- ESTADO DA BAHIA -  
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

E para atestar o erro praticado em promulgar e publicar a Lei nº 1.387/18 sem fazer retornar o Projeto de Lei nº 102/18 para análise dos vetos do Prefeito, o Poder Executivo publicou uma errata da Lei nº 1.387/18, no dia 17/08//2018, do Diário Oficial do Município, fazendo menção que os artigos 4º, 5º e 6º estão em análise dos vetos.

Contudo, deve-se frisar que a errata é só proforma, pois em que pese publicar a errata, os cargos contemplados (ref. aos artigos 4º e 5º da Lei nº 1.357/17) estão sendo providos por nomeação e, por consequência, o dinheiro do crédito adicional suplementar emendado (ref. ao artigo 6º do projeto 102/18) estar sendo gasto na prática sem a devida autorização do Poder Legislativo.

Assentamos, ainda, que a Prefeitura Municipal - ao invés de publicar a errata de uma lei já publicada, o que não possui peso jurídico – poderia ter **REVOGADO** in totum a Lei nº 1.357/2018, fazendo cessar os efeitos da referida lei.

Impende frisar que caberá aos a observância aos trâmites legais previstos nos artigos 61 a 69 da CF/88 e/c art. 75 a 83 da CE/BA, art. 49 da Lei Orgânica e art. 101, parágrafo 1º do Regimento Interno, onde se extrai que a elaboração da lei ordinária segue as seguintes fases: **Iniciativa, discussão, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação**, e qualquer alteração ou inversão das referidas fases na elaboração da lei causa inconstitucionalidade do ato.

Neste sentido, seg. e ementado jurisprudencial, vejamos:

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO  
EXTRAORDINÁRIO Nº 706.103 MINAS GERAIS  
Superior Tribunal Federal  
*\*PRINCÍPIO LEGISLATIVO – VETO – SANÇÃO DA PARTE  
SUBSTANTIVA – IMPOSSIBILIDADE DECLARADA NA  
GRIGEL – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO  
GERAL – CONSIDERADA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO –*



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**ESTADO DA BAHIA –**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

*IMPEDIMENTO GERAL – INCIDENTE – ALCANCE –  
JULGAMENTO – FUNDOS – IMPOSSIBILIDADE*

A Câmara Municipal do Tribunal de Justiça do Estado de Bahia, em sessão de 14 de maio de 2018, deu procedente o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.09.506040-6/2017, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.387/18, promulgada pelo Município de Lagoa Santa, em virtude da não observância das regras relativas ao processo legislativo previsto na Carta Magna e na Constituição estadual. A decisão fundamenta-se na impossibilidade de prefeito promulgar a parte integrante de um projeto de lei sem aguardar a manifestação do Poder Judiciário acerca da manutenção ou rejeição do veto. Consequente à não rejeição do veto pela Câmara Municipal, o ato não observado nos dispositivos correspondentes, o ato em questão não poderia ter sido promulgado”

De acordo com o documento digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 4 de maio de 2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/submit.html>, nº 17.

Impcirta dizer que a Câmara Municipal inovou o processo legislativo com a publicação de uma lei nº 1.387/18, de parte de seus artigos – fazendo menção que de sua parte, artigos 6º da citada lei estão em análise dos vetos.

No que tange a publicação do processo legislativo trazido a baila pela Prefeitura Municipal, impõe-se dizer que este tipo de procedimento **NÃO** é tese pacífica nos Tribunais, bem como o mesmo se encontra pacificado no Supremo Tribunal Federal. Nesta se dá a entender que a defesa do Ministro do STF Luiz Fux – no **RE 706103/03** – elaborou para conhecer a possibilidade de promulgação e publicação de parte de projeto de lei vetado. Entretanto, o presente recurso extraordinário ainda se encontra em pauta para julgamento pelo plenário da Corte Suprema, após notoriamente ter a repercussão geral do tema.

Nisto é importante destacar que a errata da Lei nº 1.387/18 não teria maiores problemas jurídicos, desde que entendendo a tese de que não se podem



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**MUNICÍPIO DA BAHIA –**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

inverter as fases na elaboração da lei com a inovação do processo legislativo, se **NÃO TIVESSE SIDO PUBLICADA A LEI N° 1.387/18**, no dia 19 de julho de 2018, no Diário Oficial do Município pelo Poder Executivo – contribuindo assim para que a lei perdesse o sentido jurídico, pois o que era um simples projeto de lei com eficácia, agora, transformou-se lei com eficácia retroativa a 1º de maio do corrente ano - já com as nomeações de pessoas e com gasto público de acordo com o orçamento não autorizado pelo Poder Legislativo.

Destarte, por todos os motivos mencionados, bem como balizado nos artigos 61 a 69 da CE/BA e art. 75 a 83 da CE/BA, art. 49 da Lei Orgânica e art. 101, parágrafos 1º e 2º do Regimento Interno, reputamos que a publicação da errata da Lei nº 1.357/18, publicada aos 17/08/2018 - de parte dos artigos não vetados (REF. PROJETO DE LEI Nº 102/2018 DO PROCESSO LEGISLATIVO) – não encontra amparo legal, nem constitucionalmente, em razão da publicação da mesma Lei nº 1.387/2018, em 19 de julho de 2018, com eficácia retroativa a 1º de maio - sem considerar as **OMISSÕES PROVENIENTES DO PODER LEGISLATIVO, provocando as nomeações de funcionários (Ref. Lei nº 1.357/17) e permitindo o gasto em orçamento público além do autorizado pelo Poder Legislativo.**

Portanto, a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA OPINA**, pelo **DELIBERADO REJEIÇÃO DA ERRATA DA LEI** e, por consequência, dos **VETOS** realizados pelo Poder Executivo, pelas razões de fato e de direito já mencionadas, haja vista o flagrante ato de inconstitucionalidade e ilegalidade realizados no Projeto de Lei nº 102/2018 e, posteriormente, na Lei nº 1.387/2018.

## **2. DAS RAZÕES PARA O EXERCÍCIO DOS VETOS**



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

De pronto, passo analisar os documentos trazidos a lume pela Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, exceto com escopo de defender a ilegalidade das emendas, senão vejamos.

Aduz, em síntese, o Prefeito Municipal – por meio do Procurador Municipal, que as emendas supracitadas nº 1 e 02, referentes aos artigos 4º e 5º, NÃO são matérias estranhas ao objeto de Lei nº 102/2018 – e justifica sua tese interpretando a omissão da lei que diz: *“Dispõe sobre o reajuste da Remuneração do magistério Público Municipal de Paulo Afonso, altera dispositivos de Lei que menciona e dá outras providências”*. Pontifica o parecer jurídico que as alterações nos dispositivos de lei dizem respeito às mesmas Leis e aos mesmos assuntos, o que permite assim as alterações previstas nos artigos 4º e 5º. Por isso, as apontadas são desnecessárias.

Nesta quadra, é razoável afirmar que a lei que faz menção ao Projeto de Lei nº 102/2018 para fins de alteração do dispositivo é a **Lei Municipal nº 1.208**, de 16 de junho de 2018 (que dispõe sobre o plano de cargo e remuneração do Magistério Público de Paulo Afonso) e **NÃO** a Lei nº 1.357/2017 (Institui o Modelo de Cargos da Administração Pública Municipal) como quis incutir o Poder Executivo quando introduziram os artigos 4º e 5º fazendo menção as alterações nos dispositivos fazendo menção à **Lei nº 1.357/2017**, querendo, com isso, atingir todo espectro dos cargos em comissão da Prefeitura Municipal.

Posto isto, devo citar que tudo começa com a Prefeitura Municipal apresentando à Câmara Municipal o Projeto de Lei nº 102, de 15 de junho de 2018 – Dispõe sobre o reajuste da Remuneração do Magistério Público Municipal de Paulo Afonso, altera dispositivos de Lei que menciona e dá outras providências.

Observa-se assim que o tema central trazido a lume no citado projeto é o **REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL** – fazendo menção à **ALTERAÇÃO DOS DISPOSITIVOS** contidos na **Lei nº**



**CÂMERA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**ESTADO DA BAHIA –**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

1.208, de 16 de junho de 2011 (que dispõe sobre o plano de cargo e remuneração do Magistério Público de Paulo Afonso).

Nesta senda, observa-se que a redação dos artigos 1º, 2º e 3º, todos atinentes ao reajuste da remuneração do magistério público municipal, bem como a seus percentuais e a forma de pagamento, fazem alusão às alterações à Lei nº 1.208/2011.

Por outro lado, de forma acidental e premeditada, o Poder Executivo traz no bojo do mesmo Projeto de Lei nº 02/2018, tema estranho (outro assunto) ao norteado na cabeça do projeto, que é o Reajuste da Remuneração do Magistério Público Municipal, entre outras referências aos artigos 4º e 5º, fazendo menção à **NOVA RESOLUÇÃO DA CM Nº 1.357/2017** (Institui o Modelo de Gestão da Administração Pública Municipal), que não nada a ver com a proposta inicial, mas que na verdade alteraria toda estrutura de cargos em comissão da Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, vejamos:

*Art. 4º - Institui a redação ao Parágrafo Único do artigo 24 da Resolução CM Nº 1.357, que passa a vigorar com a seguinte redação:*

*Parágrafo Único - A Secretaria Municipal de Administração terá a seguinte estrutura básica:*

*1 - Cargos em Comissão:*

*1.1 Comissão Municipal de Trânsito;*

*1.2 Junta Municipal de Recursos de Infrações.*

*2 - Órgãos de Administração Direta:*

*2.1 Secretariado Geral;*

*2.2 Assessoria Jurídica;*

*2.3 Superintendência de Recursos Humanos;*

*2.3.1 Secretaria de Recrutamento, Seleção e Aperfeiçoamento;*

*e*

*2.3.2 Superintendência de Cadastro e Pagamento.*

*2.4 Superintendência de Modernização e Informática;*

*2.5 Superintendência de Gestão de Sistemas; e*

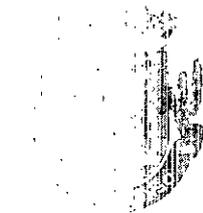
*2.6 Superintendência de manutenção de máquinas e equipamentos de propriedade municipal.*



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**ESTADO DA BAHIA –**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

- 2.3 *Secretaria de Material Patrimônio e Serviços*
  - 2.3.1 *Supervisão de Material e Patrimônio;*
  - 2.3.2 *Supervisão de Execução, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos, Concedidos ou permitidos e de Serviços Locais;*
  - 2.3.3 *Supervisão de Organização e Execução da Regulação de Trânsito;*
  - 2.3.4 *Assessoria em Licitações, Convênios, Contratos e Compras;*
    - 2.3.4.1 *Banco de Dados de Licitação, Convênios, Contratos e Compras;*
    - 2.3.4.2 *Supervisão de Licitações;*
    - 2.3.4.3 *Supervisão de Compras;*
    - 2.3.4.4 *Supervisão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução de Compras;*
    - 2.3.4.5 *Supervisão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução de Convênios;*
  - 2.3.5 *Assessoria de Transportes;*
  - 2.3.6 *Supervisão de Frota de Transportes;*
    - 2.3.6.1 *Supervisão de Manutenção e Controle da Frota;*
    - 2.3.6.2 *Supervisão de Controle de Tráfego e Combustível;*
- 3. *Comando Municipal de Segurança e Trânsito – COMSECITRAN;*
  - 3.1 *Departamento Municipal de Trânsito – DEMUTRAN;*
    - 3.1.1 *Coordenação de Controle e Análise de Estatísticas de Trânsito;*
    - 3.1.2 *Coordenação de Educação de Trânsito;*
    - 3.1.3 *Supervisão de Engenharia e Sinalização de Trânsito;*
    - 3.1.4 *Supervisão de Administração e Controle de Tráfego;* e
    - 3.1.5 *Gerência Geral – GMPA;*
      - 3.1.5.1 *Inspeção da Guarda Municipal;*
      - 3.1.5.2 *Comandos da Guarda Municipal;*
      - 3.1.5.3 *Supervisão da Junta de Vigilância Patrimonial – SVAP;*
        - 3.1.5.3.1 *Execução de Serviços de Vigilância;*
  - 3.2 *Supervisão de Operações de Trânsito – GTRAN*  
*Art. 1º da Lei Municipal n° 1.357, de 12 de maio de 2017, em sua redação, com a redação definida no Anexo I, da presente Lei.*

Portanto, sepulta-se a tese sustentada pelo Prefeito Municipal de que só existe uma lei a regular o projeto quando, na verdade, duas são as leis envolvidas no bojo do projeto de Lei n° 102/2018 (Lei n° 1.208/2011 e a Lei n°



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**MUNICÍPIO DA BAHIA –**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

1.387/2018) o que justifica as alterações estranhas envolvidas, restando claro que as alterações inseridas no art. 6º não dizem respeito à alteração na Lei nº 1.387/2017 e NÃO a Lei nº 1.328/2017 que envolve o assunto central relativo ao tema proposto.

Quanto à emenda modificatória nº 004/2018 – O Prefeito Municipal apresentou o VETO justificando que a referida emenda é inconstitucional, com a seguinte justificativa:

Alega, em síntese, que emenda desconheça a prerrogativa parlamentar de apresentar emendas a projetos de lei. NÃO poderia, neste caso, ter havido emenda reduzindo o valor do crédito adicional suplementar proposto no art. 6º do projeto de lei nº 102/2018, uma vez que se destinava a suprir o custeio de pessoal para o reajuste previsto na Proposição Legislativa, o que atrai a aplicação do comando da Lei nº 148, II, "a" da CF, sendo, por isso, uma violação constitucional.

Aduz ainda que os projetos de lei que visem à abertura de crédito resultam em alteração do orçamento anual, logo, as emendas a esse tipo de Projeto de Lei sofrem limitações impostas pelo próprio texto constitucional.

Reza o art. 166, §3º, I, inciso III da CF:

*Art. 166. São competências privativas das Casas do Congresso Nacional:  
I - a) a iniciativa de projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, exceto os propostos pelas duas Casas do Congresso Nacional, e os de regime comum;*

*§ 3º - São competência privativa do Congresso Nacional:  
I - a) aprovar, em caráter definitivo, o projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:  
I - a) houverem sido tomados os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes da abertura de despesa, excluídas as que incidam sobre:*

*a) ônus da dívida pública e seus encargos;"*

O Prefeitura Municipal de Paulo Afonso, ao apresentar o Projeto de Lei nº 102/2018 introduziu no art. 6º terceiro assunto, estranho ao assunto principal, que foi o **CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR**,



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**ESTADO DA BAHIA –**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

insculpido na cabeça do artigo, no importe de R\$ 16.500.000,00 (dezesesseis milhões e quinhentos mil reais), para se servir para cobertura das despesas decorrentes da aplicação da regra de direito prevista na presente Lei.

Prima facie, o período que se segue à regra basilar na formatação de qualquer projeto de lei, a saber, o período que deve ser apresentado por meio de uma lei específica. O que não ocorreu no projeto de lei nº 102/2018 que versou sobre três assuntos diferentes, considerando, assim, a determinação legal e jurisprudencial.

Veja nos o que fiz a respeito do presidente do Supremo Tribunal Federal, Carmem Lúcia, sobre a natureza da lei **Lei Específica**

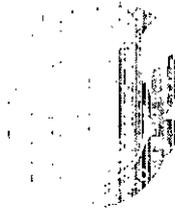
Sabe-se que vários dispositivos constitucionais estabelecem a necessidade de "leis específicas" para tratar de vários temas. Por exemplo, o art. 37, VII e X, da CF, dispõe que é necessária a edição de leis específicas para versar sobre matérias específicas referentes ao orçamento e a fixação de parcelas remuneratórias dos servidores públicos.

*“Leis específicas de natureza pública direta e indireta de qualquer natureza, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”*

*“I – o empenho dos servidores públicos e o subsídio de que trata o art. 37, X, da Constituição somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sempre pelo mesmo percentual;”*

Em resposta ao questionado da expressão “lei específica”, a Ministra Carmem LÚCIA entendeu tratar-se de lei restrita, isto é, aquela que só cuida de assunto específico, não podendo tratar sobre tema diverso.

Portanto, uma lei específica seria uma lei que teria como objeto único e exclusivo, mas também, às vezes, como pensou a Ministra, de toda sorte, aqui, como a Constituição



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**ESTADO DA BAHIA –**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS, TRIBUTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

*de lei específica para dizer, a lei monotemática, aquela que só trata de um determinado assunto. [...] (STF. Plenário. ADI 4.329-40. Rel. Min. LUIZ FUX. Voto da Min. CARMEN LÚCIA, PR. 2008, p. 125, 27 jun. 2012).*

*[...] a lei específica a que se caracteriza por ser monotemática dirigida a uma situação por ela específica.*

*(STF. Acórdão 2006-64/PO. Rel.: Min. CARMEN LÚCIA. 21/11/2007. DJe 31,22 fev. 2008; RTJ vol. 204(3), p. 941; LexSTF v. 30, n. 352, 2008, p. 33-43.)*

*De modo semelhante também já se posicionou o Ministro CARLOS AYRES BRITTO.*

*[...] forma monotemática apenas reflexamente de imprensa é que podem ser objeto de lei, e, ainda assim, lei específica, lei monotemática, lei orgânica, não lei onivalente; enquanto as matérias não de imprensa não podem ser objeto de qualquer tipo de lei.*

*(STF. Plenário. Acórdão extraordinário 511.961/SP. Rel.: Min. CARLOS AYRES BRITTO. Voto do Min. CARLOS AYRES BRITTO. 17/6/2009. DJe 15 nov. 2009; RTJ vol. 213, p. 605.)*

Neste ponto, convém lembrar que o Projeto de Lei n° 102/2018 (Ref. Lei n° 1.387/2018) **NÃO** MENOSQUEM **ESPECÍFICO** como orienta a jurisprudência do STF. Pelo contrário, abordou assuntos totalmente diferentes – razão pela qual foram apresentadas emendas supressivas aos artigos 4° e 5° e modificativa referente ao art. 6°.

O Pedido de Crédito Adicional Suplementar traduzido no art. 6° do Projeto Le n° 102/18 apresenta, portanto, duas violações de ordem constitucional e legal, a saber:

1) O pedido de Crédito Adicional Suplementar **NÃO** poderia fazer parte do projeto, que não fosse formulado como tal, isto levando em conta que o pedido de crédito fora apresentado sob a forma de artigo – ferindo assim a jurisprudência do STF a qual exige **LEI ESPECÍFICA** para tratar o tema e o comando do art. 42 da Lei n° 4.302/64. Neste sentido seguem precedentes do STF: (STF. Plenário. ADI 4.329-40. Rel. Min. CARMEN LÚCIA. 21/11/2007. DJe 31,22 fev. 2008; RTJ vol. 204(3), p. 941; LexSTF v. 30, n. 352, 2008, p. 33-43.)



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
ESTADO DA BAHIA –  
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.

e ((STF. Plenário. Recurso Extraordinário 511.961/SP. Rel.: Min. GILMAR MENDES. Voto do Min. CARLOS BRITO. 17/6/2009. DJe 213, 13 nov. 2009; RTJ vol. 213, p. 305.)

2) O pedido de créditos suplementares **NÃO** observou a regra contida no art. 166, §3º, II, c) que exige a **INDICAÇÃO DO RECURSO** (proveniência do recurso) e o cumprimento nos princípios da exclusividade e da especificidade regulados na Lei nº 4.320/64 (regula o orçamento público). É nítida omissão neste ponto uma vez que o artigo 6º só se limita a dizer: “*que os recursos são provenientes de receitas...*”. Mas, não especifica qual receita.

*Art. 6º. Os créditos suplementares de lei relativos ao plano plurianual, às alterações e ao suplemento ao orçamento anual e aos créditos adicionais são autorizados pelas duas Casas do Congresso Nacional, de acordo com o regimento comum.*

*Art. 7º. Somente os projetos de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovados caso: I - estejam autorizados nos necessários...*”

Fere também o conteúdo do art. 43 da Lei nº 4.320/64, porque exige além da proveniência do recurso, a justificativa, o qual **NÃO** se encontra consignado no conteúdo do art. 3º do projeto de Lei nº 102/18, in verbis:

*Art. 3º. Os créditos suplementares e especiais dependem da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, sendo exigida de exposição justificativa.”*

O ponto nevrálgico e central do parecer jurídico diz respeito ao VETO A EMENDA MODIFICATIVA, no qual o Prefeito Municipal, em que pese reconhecer o direito de emenda ao Poder Legislativo, regula que, neste caso, sofre infração do sistema constitucional – com fulcro no art. 166, §3º, II, alínea “a” da CF – e esta regra, em outras palavras, a proibição de fazer emenda sobre a despesa com pessoal e seus encargos (custeio de pessoal) sendo, por isso, considerado como formalmente inconstitucional nos termos acima balizados.



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
ESTADO DA BAHIA –  
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

Neste ponto, devo dizer que a melhor hermenêutica a ser aplicada ao caso reverencia a inteligência contida no art. 166, §3º, II, alínea “a” da CF com a interação prevista no art. 32, alínea da Lei nº 4.320/64, vez que é razoável interpretar o comando constitucional com o amparo na lei do orçamento público. Assim vejamos:

*Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional no mesmo regimento comum.*

*§ 3º. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que não incidem somente podem ser aprovadas caso:  
II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:*

*a) dotações para pessoal e seus encargos;”*

**LEI Nº 4.320/64**

*Art. 32. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento quando se:*

*a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando se tratar de anulação de despesa e salvo quando se tratar de anulação de despesa”*

Sabe-se que o texto constitucional é uma norma cogente de eficácia imediata em relação aos direitos fundamentais, com exemplo no art. 5º, bem como de aplicação cética (art. 5º, § 1º da CF) e mediata, a qual necessita de regulamentação por lei específica.

O presente caso é um exemplo de eficácia mediata com regulamentação prevista na Lei nº 4.320/64, a qual foi albergada pela Carta Magna de 1988; por isso, encontra-se em vigor.

Como se observa o texto constitucional apenas tipifica que não pode haver emenda sobre dotações para pessoal e seus encargos, fazendo menção a custeio de pessoal; todavia, o art. 32, alínea “a” da Lei nº 4.320/64 traz a luz

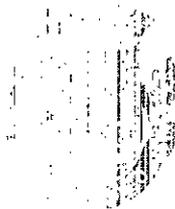


**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**- ESTADO DA BAHIA -**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS ORÇAMENTÁRIO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

melhor compreensão do texto constitucional indicando que a limitação de emendar sofre **RESSALVA**, justamente quando a proposta apresentada na proposição (projeto de lei) e limitação ou seja, quando os valores não correspondem ao que se dispõe no projeto orçamentário. Neste caso, **O PROJETO DE LEI NÃO SE ADEQUA PARA SE ADEQUAR A PROPOSTA PARA FINS DE CUSTEIO DE PESSOAL.**

Neste sopesar, conserva-se a **EMENDA MODIFICATIVA** do art. 6º do Projeto de Lei nº 102/2018 – **NÃO** há vício de inconstitucionalidade e nem de legalidade, como aduzido pelo jurdico - uma vez que a alteração prevista com a redução do valor do crédito adicional suplementar de R\$ 16.500.000,00 (dezesesse milhões e quinhentos mil reais) para o valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) proposta e votada pela Câmara Municipal, com fundamento na anexação do projeto se valeu de embasamento obtido após reunião com representantes do **SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA - APLB**, conforme consta da Ata da Milésima Nongentésima Vigesima e Terceira Sessão Ordinária, aos 25/06/2018 – os quais afirmaram que o custo é necessário para suprir o **REAJUSTE NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL**, isto já considerando os valores do décimo terceiro salário e adicional ao incremento da folha – era no valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais). Considerando ainda que o custeio da folha dos servidores de educação já se encontra com previsão na LOA vigente.

Desta forma, o que se observa é que o Poder Legislativo cumprindo sua função constitucional de controle do erário público, observando a **INEXATIDÃO NA PROPOSTA** apresentada junto ao projeto de lei nº 102/2018 (R\$ 16.500.000,00 - dezesesse milhões e quinhentos mil reais) apenas ajustou os valores a real necessidade financeira que se propunha o projeto, com fulcro no art. 33, alínea "a" inciso II e III do art. 4.320/64.



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
ESTADO DA BAHIA –  
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

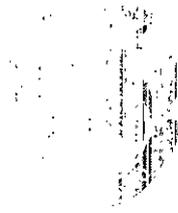
Mister salientar que a Prefeitura Municipal, acintosamente, apresentou uma proposta orçamentária adicional de valor necessário para suprir a demanda prevista no projeto de lei nº 102/2018, por que pretendia arcar **NÃO** somente com os gastos previstos no projeto ora citado, mas, principalmente, para cobrir as despesas provenientes das alterações articuladas nos artigos 4º e 5º do referido projeto que dizia respeito a toda alteração e inovação de cargos em comissão da Prefeitura Municipal, com referência a Lei nº 1.357/17 (Institui o Modelo de Gestão e a Administração Pública Municipal).

Por derradeiro, importa destacar que o Prefeito Municipal, após a publicação da Lei nº 1.357/18 no dia 27/07/2018, com eficácia a 1º de maio do corrente ano, vem se utilizando do orçamento público no importe de R\$ 10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos mil reais), com a nomeação de pessoas em cargos em comissão, a partir de 1º de maio, que **NÃO** foi autorizado pelo Poder Legislativo em virtude do projeto de lei nº 102/2018, em virtude da emenda modificativa que reduziu o valor do crédito adicional suplementar para R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais).

Ver-se, com isso, que o projeto ora caso diz respeito a crédito adicional suplementar o qual carece ser autorizado por lei específica e aberto por decreto a luz do art. 62 da Lei nº 4.320/64, e que a conduta do Prefeito Municipal fere o comando constitucional previsto no art. 167, V, da CF, uma vez que está se utilizando do recurso público sem autorização do Poder Legislativo, vejamos:

Art. 167, V, da CF/88:

*É vedada, sem autorização legislativa, a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.*



CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO  
ESTADO DA BAHIA –  
COMISSÃO DE FINANÇAS, CREDITAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.

Nesta toada, seguem as informações do Prof. J. TEIXEIRA MACHADO e HERALDO DA COSTA REIS em obra conjunta (In: MACHADO JR., José Teixeira. REIS, Heraldo da Costa. *Lei 4.320 comentada. 31 ed. rev. Atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2002/2003*, p. 107) vejamos:

“Art. 103. Quando ficar constatada a inexistência ou a insuficiência de dotação orçamentária para atender a determinada despesa, o Prefeito Municipal observada a reserva das leis que autorizem os créditos suplementares e, posteriormente à sua publicação pelo Poder Executivo, efetivará sua abertura por decreto”

Nesta linha intelectual, observando-se a conduta do Prefeito se encontra enquadrada na figura do art. 1º, inciso III, do Decreto-Lei nº 201/67:

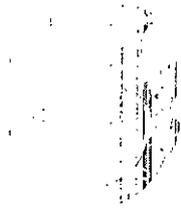
“Art. 1º. São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

III - praticar qualquer ato que implique a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem autorização legislativa suplementar ou na de crédito adicional ou com violação da prescrição legal”

§ 1º Os crimes previstos neste artigo são de ação pública, punidos, no inciso III, com a pena de reclusão, de dois a dez anos, e no inciso IV, com a pena de detenção, de três meses a dois anos.

§ 2º A condenação é definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarretando a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, e para a nomeação, sem prejuízo da reparação civil de danos causados ao patrimônio público ou particular.”

Na mesma sentença, encontra-se a conduta do Prefeito nas iras do art. 1º, inciso XVIII, da Resolução TCM 3, nº 237/01:



**CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO**  
**ESTADO DA BAHIA –**  
**COMISSÃO DE FIDELIDADE DO PATRIMÔNIO, FISCALIZAÇÃO E CONTAS.**

*Art. 113. As despesas com as irregularidades que, pelo grau de relevância, pelo nível de incidência, bem como pela extensão, possam causar prejuízos ao patrimônio público, motivarão a rejeição das contas e das despesas com elas relacionadas:  
 III - quando houver a rejeição autorizada por lei”*

Na mesma tribuna o Prefeito Municipal, na figura do art. 123 da Lei Orgânica, vejamos:

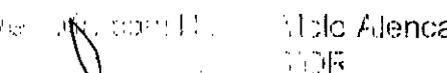
*Art. 113. As despesas com a despesa será ordenada ou satisfeita sem a dotação de crédito disponível e crédito votado pela Câmara, salvo quando se tratar de conta de crédito extraordinário”*

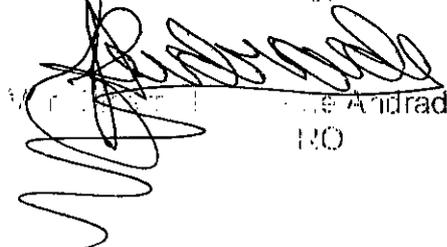
Por toda a argumentação suscitada, e na forma do artigo 49, §4º, da Lei Orgânica e dos artigos 8º, inciso I, alínea “a”, 43, e 50, ambos do Regimento Interno e dos artigos 166, §3º, II, alínea “a”, art. 167, V, ambos da CF c/c o art. 33, alínea “a” da Lei nº 4.320/64 – **OPINA PELA MANUTENÇÃO DAS DESPESAS NECESSÁRIAS aos artigos 4º e 5º e da MODIFICATIVA do artigo 3º**, aprovada pela Câmara Municipal - derrubando assim os vetos apresentados pelo Prefeito Municipal.

“Consubstancia a presente decisão como manifestação de repúdio aos atos atentatórios contra o decorso processo legislativo brasileiro.”

Sala das Comissões, 17 de setembro de 2018.

  
 Márcio César Boneto Azevedo - SD  
 PRESIDENTE

  
 Marcelo Alencar - PHS  
 VICE

  
 José André - PP  
 VICE