



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo Legislativo n.º: 2009/2022 (Veto Total n.º 2/2022)

Interessado: Presidente da Comissão de Constituição e Justiça.

Assunto: Veto Total n.º 2/2022 ao Projeto de Lei n.º 61/2022 (Processo Legislativo n.º 2009/2022) que dispõe sobre vedação de protesto em cartório, dos débitos referente aos atrasos no pagamento das faturas de energia dos consumidores do Município de Itaquaquecetuba, e dá outras providências.

**DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.
VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 61/2022.
MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE
ENTRE O PODER LEGISLATIVO E O PODER
EXECUTIVO. PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR.
INICIATIVA PARLAMENTAR. INEXISTÊNCIA DE
OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES.**

1. Projeto de Lei n.º 61/2022, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre vedação de protesto em cartório, dos débitos referente aos atrasos no pagamento das faturas de energia dos consumidores do Município de Itaquaquecetuba, e dá outras providências.

2. O Chefe do Poder executivo editou o Veto Total n.º 2/2022 ao projeto normativo supramencionado.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

3. Atendidos os parâmetros alusivos à razoabilidade, surge constitucional norma municipal de iniciativa parlamentar a versar sobre a proibição de protesto em cartório, dos débitos referente aos atrasos no pagamento das faturas de energia dos consumidores, visto que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação do Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Vereadores de Itaquaquecetuba/SP para que esta Procuradoria Legislativa elabore parecer jurídico acerca de **Veto Total n.º 2/2022 ao Projeto de Lei n.º 61/2022 (Processo Legislativo n.º 2009/2022)** que dispõe sobre vedação de protesto em cartório, dos débitos referente aos atrasos no pagamento das faturas de energia dos consumidores do Município de Itaquaquecetuba, e dá outras providências.

É o relatório, passo a opinar.

2. PRELIMINARMENTE.

Na lição de José do Santos Carvalho Filho:

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita. (Manual de Direito



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Administrativo. 23ª ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2010, p. 21).

Mais recentemente, parte da doutrina passou a se reportar ao princípio da juridicidade, como princípio autônomo do regime jurídico-administrativo, querendo com isto externar a ideia de que a Administração Pública se sujeita não somente à legalidade, em sentido estrito, mas a todo o ordenamento jurídico, no que se incluem seus próprios atos gerais e normativos, e, obviamente, à Constituição.

Aderindo à corrente que critica a utilidade da alteração terminológica, mas reforçando a submissão da Administração Pública a todo o ordenamento jurídico, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva conclui que:

Quer se utilize a expressão “princípio da juridicidade”, quer se continue a falar em “princípio da legalidade” (como o faz o legislador nacional), o que há que ter presente é que se está perante uma noção positiva de legalidade, enquanto modo de realização do direito pela Administração, e não apenas como limite da actuação administrativa, e que por lei se entende não apenas a lei formal, mas também todo o Direito. (*Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 84-85).

Estabelecida a premissa inicial da sujeição da Administração à legalidade, na acepção de sujeição à ordem jurídica, é que far-se-á a apreciação ***preliminar do caso***.

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe a esta Procuradoria-Geral Legislativa prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

âmbito legislativo, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

Por meio do **Veto Total n.º 2/2021 ao Projeto de Lei n.º 61/2022 (Processo Legislativo n.º 2009/2022)** que dispõe sobre vedação de protesto em cartório, dos débitos referente aos atrasos no pagamento das faturas de energia dos consumidores do Município de Itaquaquetuba, e dá outras providências, o Prefeito Municipal, **Exmo. Sr. Eduardo Boigues Queroz**, usando da faculdade que lhe confere o art. 59, da Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP, **vetou totalmente o projeto normativo**, o qual retornou a esta Casa de Leis para ser novamente apreciado, desta feita face aos argumentos empregados pelo Chefe do Poder Executivo para a interposição do veto.

Em análise ao Procedimento Legislativo n.º 2009/2022, nota-se a ausência de parecer jurídico da Procuradoria Legislativa. Neste sentido, a falta de manifestação jurídica acerca da propositura normativa prejudicou a apreciação por parte do Chefe do Poder Executivo.

A norma impugnada não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração e, ademais, não gera despesa pública.

Com efeito, o projeto normativo objeto de veto não ventila em seu conteúdo a disciplina da organização e do funcionamento da Administração



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Pública ou de serviço público, nem a atribuição de órgãos do Poder Executivo ou atos da gestão ordinária.

Regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:

“a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica” (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Fixadas estas premissas, as reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

“As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil – matérias



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo” (RT 866/112).

“A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa” (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

Tampouco se capta competência privativa do Chefe do Poder Executivo. O art. 47, da Constituição do Estado de São Paulo consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo, o que não ocorre no texto em análise.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula Estado de Direito, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

MIRANDA (Manual de direito constitucional. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t.1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (Direito constitucional e teoria da Constituição. Almedina, p. 87).

O Supremo Tribunal Federal possui entendimento que o Município pode legislar sobre matéria relacionada ao consumidor:

Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente sobre a definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. STF. Plenário virtual. RE 610221 RG, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 29/04/2010 (repercussão geral).

No mesmo sentido:

COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTEÇÃO – LEI ESTADUAL – RAZOABILIDADE. Atendidos os parâmetros alusivos à razoabilidade, surge constitucional norma estadual a versar proibição de as empresas concessionárias de serviços públicos suspenderem, ausente pagamento, fornecimento residencial de água e energia elétrica em dias nela especificados, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores – artigo 24, inciso V, da Constituição Federal. (ADI 5961, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2018, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-138 DIVULG 25-06-2019 PUBLIC 26-06-2019)

Por fim, ao analisarmos a matéria, constatamos que cabe ao Plenário desta Casa de Leis apreciar o veto, seja pela rejeição, seja pela manutenção.

4. CONCLUSÃO.

Diante desse quadro fático e jurídico mais amplo aqui vislumbrado, e do pressuposto de que a matéria exige sistematização de entendimento, como decorrência do princípio da isonomia, a Procuradoria Legislativa **OPINA** pela consti-



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

tucionalidade do **Projeto de Lei n.º 61/2021**, e **RECOMENDA** ao Plenário desta Casa de Leis a rejeição do Veto Total n.º 2/2022, tendo em vista que os fundamentos jurídicos apontados pelo Chefe do Poder Executivo não se coadunam com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Encaminhe-se este procedimento legislativo para o Plenário da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP, na forma do Art. 101, inciso II, do Regimento Interno (Resolução n.º 02, de 26 de fevereiro de 1992), para que decida pela rejeição ou manutenção do veto.

É o parecer, lavrado em **8 (oito) laudas** e em **2 (duas) vias**, arquivada uma em pasta própria e a presente. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itaquaquetuba/SP, 25 de outubro de 2022.

YURI RAMON DE ARAÚJO
Procurador Legislativo

ELSON CUSTÓDIO DE FARIAS FILHO
Procurador Legislativo

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/940C-31B5-7E29-E3F2> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 940C-31B5-7E29-E3F2



Hash do Documento

C88A4DB42AA5F871A810036C4EFBB48B1B4A3804030E009FAA8D58D0A394FCD2

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 25/10/2022 é(são) :

Yuri Ramon de Araújo - 008.011.464-45 em 25/10/2022 16:15

UTC-03:00

Nome no certificado: Yuri Ramon De Araujo

Tipo: Certificado Digital

