



RELATÓRIO E VOTO À MENSAGEM DE VETO Nº 1039/2021

“Veto total ao PL 0417/2021, de autoria do Deputado Jerry Comper, que ‘Dispõe sobre a estadualização da Estrada dos Tropeiros, que liga o Município de Leoberto Leal à BR-282’.”

Autor: Governador do Estado

Relator: Deputado José Milton Scheffer

I – RELATÓRIO

Com fulcro no inciso VI do art. 130 do Regimento Interno deste Poder¹ fui designado para relatar a Mensagem de Veto nº 1039/2021, lida no Expediente da Sessão Ordinária do dia 8 de fevereiro de 2022, por meio da qual o Excelentíssimo Governador do Estado comunica o veto total ao Autógrafo do Projeto de Lei nº 0417/2021, de autoria do Deputado Jerry Comper.

Na Mensagem em análise (pp. 2 a 4 dos autos eletrônicos), verifiquei que o Governador do Estado vetou o referido Autógrafo em função de entendê-lo inconstitucional, conforme o argumento a seguir transcrito:

[...]

O PL nº 417/2021, ao pretender estadualizar uma estrada municipal por meio legislativo de origem parlamentar, está eivado de inconstitucionalidade material, dado que contraria o princípio da independência e harmonia dos poderes, e de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a gestão dos bens imóveis da Administração pública, ofendendo, assim, o disposto no art. 32 e nos incisos I e IV do caput do art. 71 da Constituição do Estado.

[...]

¹ Art. 130. Ao Presidente de Comissão compete, além do que lhe for atribuído neste Regimento:

[...]

VI – designar Relatores e distribuir-lhes as proposições sujeitas a parecer, ou advocá-las;

[...]



É o relatório.

II – VOTO

À luz do disposto no art. 72, II², c/c o art. 144, I³, passo à análise da admissibilidade de tramitação da Mensagem de Veto epigrafada, bem como ao exame do seu mérito, nos termos do § 1º do art. 305⁴, todos dispositivos do Regimento Interno.

Nesse sentido, verifico que a Mensagem de Veto atende aos requisitos formais para a sua admissibilidade, em concordância ao disposto nos §§ 1º e 2º do art. 54⁵ da Constituição Estadual, sendo apta à regular tramitação nesta Casa Legislativa.

Adentrando efetivamente no mérito da matéria em estudo, verifico que, embora aduzidas a este Parlamento as razões para o veto total do Autógrafo do

² Art. 72. São os seguintes os campos temáticos ou áreas de atividade da Comissão de Constituição e Justiça, cabendo-lhe, sobre eles, exercer a sua função legislativa e fiscalizadora:

[...]

II – admissibilidade de medida provisória, de veto e de proposta de emenda à Constituição;

[...]

³ Art. 144. Antes da deliberação do Plenário, as proposições, exceto os requerimentos, moções e pedidos de informação, serão submetidas à manifestação das Comissões, cabendo:

I – à Comissão de Constituição e Justiça, por primeiro, o exame de sua admissibilidade, quando for o caso, e, nos demais, a análise dos aspectos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e pronunciar-se sobre o mérito das proposições previstas nos arts. 72 e 210 deste Regimento;

[...]

⁴ Art. 305. Recebida a mensagem de veto, será ela imediatamente publicada no Diário Oficial da Assembleia e remetida à Comissão de Constituição e Justiça.

§ 1º A Comissão, na condição de fração técnica instrutória do Plenário da Assembleia Legislativa, terá o prazo de 2 (duas) reuniões para exarar parecer pela manutenção ou pela rejeição do veto, observado o disposto no art. 54 da Constituição do Estado.

⁵ Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.

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

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

[...]



Projeto de Lei nº 0417/2021 pelo Senhor Governador do Estado, tal proposição merece prosperar, pelos fundamentos expostos a seguir.

Primeiramente, no que concerne à constitucionalidade formal, verifica-se que o Autógrafo do Projeto de Lei em discussão restou veiculado pela espécie normativa adequada para o seu intento, não ofendendo as hipóteses elencadas no § 2º do art. 50 da Constituição Estadual, que estipula as competências legislativas de cunho privativo do Governador do Estado, conforme a seguir colacionado:

Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;

II - a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração;

III - o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

IV - os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

V - a organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV.

(Grifos acrescentados)



Referido comando da Constituição do Estado de Santa Catarina espelha o que determina a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 61, § 1º.

Nesse contexto, ressalte-se que o Autógrafo do Projeto de Lei em análise, ao pretender a estadualização de rodovia, não veicula matéria de iniciativa privativa do Senhor Governador do Estado, a teor dos incisos do § 2º do art. 50 da Carta Magna estadual. Ao revés, trata de formulação de política pública estadual, atividade prioritariamente atribuída ao Poder Legislativo, desde que não promova a criação de novos órgãos públicos ou estabeleça novas atribuições aqueles já existentes.

Sobre esse tema, Cavalcante Filho⁷, Consultor Legislativo do Senado, ao analisar os limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas, afirma o seguinte:

[...]

⁶ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

⁷ CAVALCANTE FILHO, JOÃO TRINDADE. **Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas**: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243237>.



De acordo com a interpretação que entendemos ser a mais adequada ao sistema constitucional brasileiro, a alínea “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da CF **não veda ao Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas.**

Em primeiro lugar, porque, como já analisamos, a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento, **devendo, por isso, ser interpretada em sentido estrito.** Ora, a interpretação literal do dispositivo citado indica que é exclusiva do Presidente da República a tarefa de propor projetos de lei sobre criação e extinção de órgãos e Ministérios da Administração Pública. A *contrario sensu*, se a proposição não promover a criação de um novo órgão, não pode ser considerada violadora da norma constitucional.

Porém, essa interpretação literal – que é, nas lições de Inocêncio Mártires Coelho, sempre um começo, nunca um ponto de chegada – não pode ser levada ao paroxismo. Assim, consideramos que a criação de uma nova atribuição para um órgão já existente situa-se na fronteira da constitucionalidade: se, com isso, se promover um redesenho da atuação institucional, já se estará diante de uma transformação material do órgão, ainda que não haja formalmente uma modificação estrutural propriamente dita.

[...] Consideramos, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal (embora não desenvolvida de forma aprofundada) de que **o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.**

Como visto, a doutrina majoritária rege no sentido de que o § 2º do art. 50 da Constituição Estadual, que estipula as competências legislativas de cunho privativo do Governador do Estado, deve ser interpretado de forma restritiva – logo, vedada a ampliação de sua interpretação para a vedação de qualquer iniciativa do Parlamento que trate de políticas públicas, desde que estas não remodelen estruturas no Poder Executivo.

Ademais, embora caiba ao Governador do Estado a gestão administrativa dos bens públicos do Estado, entendo que a estadualização de rodovia não se insere no campo da reserva de administração do Poder Executivo, notadamente em face [1] da exigência constitucional de prévia autorização legislativa para a alienação de imóveis (§ 1º do art. 12 da Constituição estadual); e



[2] de cuidar a proposição de política pública para concretização de objetivos socialmente relevantes.

Desse modo, resta claro que o Autógrafo vetado pelo Senhor Governador não está abrangido pelas vedações à iniciativa parlamentar, arroladas no referido inciso IV do art. 71 da Constituição do Estado de Santa Catarina, e, portanto, não está eivado de inconstitucionalidade material, pois não contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes. Tampouco existe a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, vez que não fere, conforme já demonstrado, as competências privativas do Chefe do Poder Executivo estadual.

Destaco, ainda, que a matéria já tramitou na CCJ, na CFT e nas demais Comissões de mérito desta Casa, colegiados que concordaram com sua constitucionalidade, tudo referendado pelo Plenário.

Ante todo o exposto, voto pela **ADMISSIBILIDADE formal** do prosseguimento da tramitação processual da **Mensagem de Veto nº 1039/2021** e, no mérito, pela **REJEIÇÃO do veto total aposto ao Autógrafo do Projeto de Lei nº 0417.0/2021.**

Sala da Comissão,

Deputado José Milton Scheffer
Relator