



PARECER JURÍDICO Nº 15/2022

Ref.: Pedido de Parecer Jurídico - protocolo nº 3/2021

Assunto: Consulta acerca o arquivamento de Proposições - Projeto de Lei nº 36/2017.

Consulente: Paulo de Lima Gonçalves - Técnico Legislativo.

Câmara Municipal de Capanema - PR



PROTOCOLO GERAL 469/2022
Data: 30/06/2022 - Horário: 10:21
Administrativo

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada por meio de comunicação interna pelo Técnico Legislativo da Câmara Municipal. Segundo consta da correspondência recebida (protocolo nº 3/2021), indaga-se a opinião desta Procuradoria a respeito do arquivamento de proposições advindas da legislatura passada (2017-2020).

Por meio da Orientação Administrativa nº 01/2021-PROLEG, a Procuradoria orientou os procedimentos necessários aos Projetos de Lei nº 37/2017, 18/2018, 13/2020, 29/2020 e Indicação nº 12/2020. Por sua vez, em relação ao Projeto de Lei nº 36/2017, pontou-se o seguinte:

O Projeto de Lei Ordinária nº 36/2017, de autoria do Poder Executivo, "*Institui o programa municipal de parcerias público-privadas (PPP) do Município de Capanema e dá outras providências*". Considerado complexo, o projeto deu entrada na Câmara em 06/12/2017, protocolo nº 216. Referida proposição teve sua tramitação concluída¹, fato que, a princípio, não autoriza seu arquivamento com fulcro no artigo 127 do Regimento Interno. A Procuradoria Legislativa informa que realizará estudos mais aprofundados relacionados à matéria, com pronunciamento específico sobre o assunto em momento posterior.

É o relato. Em seguida, exara-se o opinativo.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

O PLO nº 36/2017 teve sua tramitação legislativa concluída. Entretanto, observa-se a ocorrência de omissão inconstitucional dos Poderes Executivo e Legislativo (art. 66, § 7º, da Constituição Federal e art. 83, da Lei Orgânica Municipal), frente à ausência de encerramento do processo legislativo. Veja-se:

¹ <https://sapl.capanema.pr.leg.br/materia/182/tramitacao>



A Constituição Federal:

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

(...)

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Lei Orgânica Municipal (grifei):

Art. 83. Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, Inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á parcial ou totalmente no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento e o encaminhará à Câmara no prazo de quarenta e oito horas.

§ 1º. O veto será sempre justificado e, quando parcial, abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

§ 2º. As razões aduzidas no veto serão apreciadas no prazo de trinta dias, contados do recebimento, em discussão única.

§ 3º. O veto somente poderá ser rejeitado por maioria absoluta dos Vereadores em votação secreta.

§ 4º. Esgotado sem deliberação o prazo previsto no § 2º, o veto será incluído na pauta da ordem do dia da primeira sessão ordinária, sobrestando as demais proposições até que seja definitivamente apreciado.

§ 5º. Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao Prefeito, em quarenta e oito horas, para promulgação.

§ 6º. Se o Prefeito não promulgar a Lei no prazo acima, o Presidente da Câmara a promulgará e, se este não o fizer, caberá ao Vice-Presidente, em igual prazo, fazê-lo.

§ 7º. A lei, promulgada nos termos do parágrafo anterior, produzirá efeitos a partir de sua publicação.

§ 8º. Nos casos de veto parcial, as disposições aprovadas pela Câmara serão promulgadas pelo seu Presidente, com o mesmo número da lei original, observado o prazo previsto no § 6º.



Com relação à caracterização de omissão inconstitucional dos poderes, destaca-se, *in verbis*, o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema (grifei):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL (TEMA 595). DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROMULGAÇÃO, PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, DE PARTE DE PROJETO DE LEI QUE NÃO FOI VETADA, ANTES DA MANIFESTAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO PELA MANUTENÇÃO OU REJEIÇÃO DO VETO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES OU ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE PROCESSO LEGISLATIVO. REJEIÇÃO DO VETO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PROMULGAÇÃO DESSA SEGUNDA PARTE A INTEGRAR A LEI ANTERIORMENTE JÁ PROMULGADA. CARACTERIZAÇÃO DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO (ARTIGO 66, § 7º, DA CRFB/88). SITUAÇÃO QUE NÃO INVALIDA A PARTE INCONTROVERSA E JÁ PROMULGADA DO PROJETO DE LEI APROVADO. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. 1. O poder de veto atribuído ao Chefe do Poder Executivo afigura-se como importante mecanismo para o adequado funcionamento do sistema de freios e contrapesos (checks and balances), ínsito a uma concepção contemporânea do princípio da separação dos poderes. 2. A Constituição reconhece que a palavra final em matéria de processo legislativo cabe ao Poder Legislativo, razão pela qual lhe defere autoridade suficiente para rejeitar o veto do Executivo e aprovar o projeto de lei tal como originalmente aprovado (artigo 66, §§ 4º, 5º e 7º, da CRFB/88). 3. A oposição de veto parcial implica o desmembramento do processo legislativo em duas fases distintas, eis que enquanto a parte não vetada do projeto de lei segue para a fase de promulgação, a parte objeto do veto retorna ao Poder Legislativo para nova apreciação, após o que será ou não promulgada, conforme o resultado da deliberação. **4. A rejeição legislativa do veto acarreta o dever de sua promulgação (artigo 66, § 7º, da CRFB/88), cujo descumprimento caracteriza omissão inconstitucional dos Poderes Executivo e Legislativo frente à ausência de encerramento do processo legislativo.** 5. A caracterização dessa omissão inconstitucional atrai a possibilidade de controle judicial, todavia revela-se inapta a acarretar a promulgação automática dos vetos parciais derrubados, tampouco macula de inconstitucionalidade a parte anteriormente já sancionada e promulgada. 6. Concluído o processo legislativo quanto a essa parte, a promulgação da parte incontroversa sancionada é medida de rigor, sem que exsurja qualquer vício de inconstitucionalidade, seja pela ausência de violação ao princípio da separação dos poderes, seja pela inexistência de ultraje às normas constitucionais relativas ao processo legislativo. 7. In casu, é constitucional a Lei Municipal 2.691/2007 de Lagoa Santa/MG, eis que quanto à parte inicialmente promulgada foram fielmente atendidas as etapas do procedimento legislativo, suprida a omissão inconstitucional quanto à parte restante pela superveniente promulgação da derrubada dos vetos, por ato



posterior do Presidente da Câmara Municipal. 8. Recurso extraordinário provido, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral: “É constitucional a promulgação, pelo Chefe do Poder Executivo, da parte incontroversa de projeto de lei que não foi vetada, antes da manifestação do Poder Legislativo pela manutenção ou pela rejeição do veto, inexistindo vício de inconstitucionalidade dessa parte inicialmente publicada pela ausência de promulgação da derrubada dos vetos”. (RE 706103, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-119 DIVULG 13-05-2020 PUBLIC 14-05-2020).

Entretanto, embora caracterizada a omissão inconstitucional dos Poderes Executivo e Legislativo em relação ao PLO nº 36/2017, desde o ano de 2019, entendeu-se pela propositura do Projeto de Lei nº 28/2019², por iniciativa do Poder Executivo, instituindo o programa municipal de parcerias público-privadas (PPP), originando a Lei Municipal nº 1.697, de 26 de junho de 2019³.

Muito embora a lei mencionada não tenha feito menção expressa à existência do Projeto de Lei nº 36/2017, este perdeu a validade desde a entrada em vigor daquela, haja vista que a lei trata inteiramente do assunto do PLO nº 36/2017.

Tecnicamente não é necessário a revogação expressa de uma norma por outra para que a anterior perca a validade. Nosso direito admite três espécies de revogação, previstos, expressamente, no art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei nº 4.657/42, *in verbis*:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou **quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.** (...) (grifei)

Note-se que a revogação expressa é apenas uma, das três formas possíveis. Logo, também estará revogada a lei anterior quando for incompatível com a mais recente e quando regule inteiramente a matéria tratada por aquela, esta última hipótese aplicável ao nosso caso.

Transcreve-se explicação doutrinária sobre o assunto:

Segundo ANDRÉ FRANCO MONTORO (grifei):

(...) A revogação é expressa quando se refere determinantemente à lei ou leis revogadas. (...)

² <https://sapl.capanema.pr.leg.br/materia/361>

³ <https://sapl.capanema.pr.leg.br/norma/332>



Os dois casos, previstos no texto citado, referem-se à revogação tácita ou implícita.

É claro que, havendo incompatibilidade entre dois textos de lei, prevalece o mais recente e considera-se implicitamente revogado o anterior.

Da mesma forma, **sempre que uma lei geral venha regular inteiramente a matéria de que tratem leis anteriores, entende-se que essas leis foram, tacitamente, revogadas em todas as suas disposições, ainda mesmo que não tenha havido referência expressa**⁴.

Conforme CÉSAR FIUZA (grifei):

Pode a revogação ser ainda expressa ou tácita.

Será expressa quando no texto da lei nova houver norma expressa, revogando a lei antiga. Por exemplo, “fica revogada a Lei 10 de 1968”, ou “fica revogado o art. 2º da Lei 20 de 1989”.

Será, entretanto, tácita quando a lei nova nada disser a respeito de que disposições legais estão sendo por ela revogadas. Neste caso, a Lei de Introdução resolve o caso, dizendo que a lei posterior revoga a anterior, quando seja com ela incompatível, ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior⁵.

Leciona JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO (grifei):

Revogação tácita ou por incompatibilidade.

Mesmo que o legislador nada diga, uma lei é revogada se há incompatibilidade entre ela e os precedentes da nova lei. Com a lei que fixa a taxa dum imposto em 5%, é revogada a lei que a fixava em 4%. Na maioria dos casos o legislador não procede à revogação expressa. Verificar dentro da mole imensa das leis existentes quais as que são atingidas pela nova lei é trabalho muito grande, e que com freqüência revela dificuldades com que se não contava. **O legislador então poupa-se: quando muito revoga expressamente os preceitos que pretendia diretamente substituir, e quanto aos restantes deixa ao intérprete o ônus da verificação da sua incompatibilidade com os novos textos.** Por isso a Lei Complementar nº 95/98 determina que a norma revogadora mencione expressamente a norma revogada. Isto significa a imposição à prática dum esforço muito maior, e além disso inquina a certeza que é a vantagem da legiferação. **Mas o princípio de que havendo uma incompatibilidade prevalece a lei posterior não sofre qualquer alteração, e é ele que justifica a revogação tácita. De longos anos se criou o hábito de nas leis se inserirem fórmulas deste tipo: ‘São revogadas as disposições em**

⁴ MONTORO, André Franco. **Introdução à Ciência do Direito**. 25 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 392.

⁵ FIUZA, C. **Direito Civil: Curso Completo**. 11ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 86.



contrário'. Preceitos desta ordem são ociosos, pois sempre as disposições em contrário se devem haver por tacitamente revogadas⁶.

Destarte, a Lei Municipal nº 1697/2019, que atualmente regula as parcerias público-privadas (PPP) municipais, revoga tacitamente a lei que deveria ter sido sancionada/promulgada em razão da conclusão do processo legislativo do PLO nº 36/2017.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, embora caracterizada a omissão inconstitucional dos Poderes Executivo e Legislativo (art. 66, § 7º, da Constituição Federal e art. 83, da Lei Orgânica Municipal), frente à ausência de encerramento do processo legislativo do PLO nº 36/2017, neste momento, sua promulgação seria irrelevante, frente à existência da Lei Municipal nº 1697/2019, que atualmente, regula as parcerias público-privadas (PPP) municipais, eis que esta revoga tacitamente aquela (que deveria ter sido promulgada), tendo em vista que trata inteiramente da mesma matéria outrora versada no PLO nº 36/2017.

Assim, conclui-se que o PLO nº 36/2017 pode ser arquivado, conforme dispõe o artigo 127 do Regimento Interno⁷.

É o parecer.

Capanema/PR, 30 de junho de 2022.

CHEILA CARINE CANDATTEN
Procuradora Legislativa
OAB/PR 62624

⁶ ASCENSÃO, J. O. **Introdução à Ciência do Direito**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 292-293.

⁷ Art. 127. No início de cada legislatura a Mesa ordenará o arquivamento de todas as proposições advindas da legislatura anterior, com ou sem parecer, assegurando a qualquer vereador o direito de requerer o seu desarquivamento e apreciação da matéria na forma regimental.