



Parecer Jurídico nº 49/2021 – Reiteração do Parecer Jurídico nº 33/2021.  
Interessado: Excelentíssimo Senhor Vereador Marcus Vinicius Braz Santos.  
Origem: Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná.

## RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido do Senhor Vereador Presidente desta Casa de Leis.
2. Solicita análise jurídica acerca do Projeto de Lei do Poder Legislativo nº 065/2021, de 13/09/2021.
3. Do Projeto de Lei, cujo teor é a repetição do Projeto de Lei nº 038/2021, de 25/05/2021, extrai-se a seguinte Súmula: **“Dispõe sobre criação de Departamento e Unidade Organizacional na estrutura funcional da Administração Municipal, ampliar cargos em comissão e dá outras providências”**.
4. É o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o opinativo.

### **Introitum – pequeno esboço – breve bosquejo**

Está repetindo matéria legislativa da sancionada tacitamente Lei, objeto do Projeto de Lei nº 038/2021, de 25/05/2021. Na esteira do permissivo contido expressamente no artigo 53 da Lei Orgânica Municipal, de 02/04/1990. Logo, a proposição somente pode ser submetida a novo Projeto na mesma Sessão Legislativa do ano 2021, pela maioria absoluta dos membros da Câmara – 05 (cinco) Vereadores. Superada, portanto, esta *quaestio* preliminar, ao cerne da controvérsia. *Verbis*: “A matéria do Projeto de Lei rejeitado somente poderá o mesmo constituir objeto de novo Projeto de Lei na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal”. Não obstante, houve de forma técnica e isenta, uma **Consulta** à Corte de Contas Paranaense, em 10/08/2021, relativamente ainda à discussão do Projeto de Lei nº 038/2021, de 25/05/2021, feita pela Casa de Leis, onde se manteve o entendimento atual da proibição. Na conclusão do TCE/PR constou expressamente: **“Portanto, há a possibilidade de criação de despesas com pessoal dentro do período de até 31/12/2021, desde que exista prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa; relevante destacar que as medidas de compensação deverão ser permanentes”**. Cujas cópia está arquivada nos registros desta Edilidade. É de se destacar que houve aprovação anterior da matéria, salvo a Emenda feita pelo Poder Legislativo, sendo que com o veto do Prefeito relativo ao artigo modificado do Projeto de Lei Originário (artigo 7º), não houve publicação. Logo, o processo legislativo anterior do Projeto de Lei nº 038/2021, de 25/05/2021, encontra-se **NÃO FINALIZADO TOTALMENTE**, por arrepio expresso da L. O. M., de 02/04/1990, a qual determina no artigo 54: *“§5º Rejeitado o veto, o Projeto de Lei retornará ao Prefeito, que terá o prazo de quarenta e oito horas para o promulgar”*. Diante da inércia do Poder Executivo, aplicar-se-ia, *in thesi*, o parágrafo sétimo do mesmo artigo. Contudo, inobstante, optou o Poder Executivo pelo reenvio da matéria à nova apreciação pela Câmara de Vereadores. Há, aliás, vícios insustentáveis, os quais devem ser, a todo custo, evitados, diante do Princípio da Legalidade, insculpido no artigo 88 da Lei Orgânica Municipal. O que ocorreu, portanto (resumo da ópera), é que houve a **sanção tácita**, já que o Presidente da Casa Legislativa não aplicou o teor do parágrafo sétimo do artigo 54, *verbis*:

2021 1



CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES  
ITAPEJARA D'OESTE  
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91



*“No caso do §3º, se decorridos os prazos referidos nos termos dos §§ 5º e 6º, o Presidente da Câmara Municipal promulgará a Lei dentro de quarenta e oito horas”.*

E o que significa a **sanção tácita**? Parte-se da situação fática de que não houve a proclamação solene da existência da Lei (Projeto de Lei nº 038/2021, de 25/05/2021) pelo Presidente da Casa Legislativa, o que impede até a presente data a produção dos efeitos jurídicos do ato normativo já apreciado no *iter* legislativo, finalizado, inclusive. Está-se diante de Lei ineficaz, ou seja, que não chegou a produzir efeitos por falta de um requisito indispensável: a promulgação publicada. A **sanção** é ato político de competência exclusiva dos Chefes do Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito) e consiste na sua adesão ou aquiescência ao Projeto de Lei aprovado pelo Legislativo, *in casu* o nº 38/2021, de 25/05/2021. Trata-se de uma prerrogativa assegurada a esses agentes políticos pelo ordenamento constitucional, a qual não comporta delegação. É por intermédio dela que o Projeto de Lei se transforma em Lei. **No Direito Constitucional positivo brasileiro, a sanção pode ser expressa ou tácita.** A primeira se verifica quando o Chefe do Poder Executivo, observando o prazo legal, assina o Projeto e, assim, manifesta seu assentimento. A segunda ocorre quando a mencionada autoridade deixa esgotar-se o prazo sem assinar a proposição de Lei, hipótese em que o **seu silêncio configura a sanção tácita.**

A propósito ensina o Consultor da Assembleia Legislativa do Estado das Minas Gerais, Dr. Antônio José Calhau de Resende (griphamos):

*“É interessante observar que não é apenas a sanção expressa que tem o condão de transformar o projeto em lei. O silêncio do Executivo também o tem. Se o Presidente da República, o Governador do Estado ou o Prefeito Municipal não veta determinado projeto de lei no prazo de 15 dias úteis, isso significa que o projeto foi sancionado e se converteu em norma jurídica. Está apenas dependendo de ato posterior para ter eficácia, a saber, a promulgação publicada. Nesse ponto, trazemos à colação o ensinamento do grande Mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho sobre a sanção tácita: “É tácita, quando o Presidente deixa escoar esse prazo sem manifestação de discordância (art. 66, § 3º). A ausência de sanção no prazo constitucional de modo algum faz caducar o projeto, mas o torna lei, perfeita e acabada, porque é forma silente de sanção” (In: Curso de Direito Constitucional. 20ª ed., São Paulo: Saraiva, 1993, p. 169).*

Posicionamento semelhante encontramos na doutrina do eminente jurista Pontes de Miranda, que, ao examinar o assunto, assim se manifesta: *“A sanção, ou é escrita, ou se exprime pelo silêncio comunicativo de vontade. Se deixou de vetar, sancionou. Se não promulga a lei, pois que lei já é, segue-se a promulgação e a publicação, que é ato posterior à existência da lei” (In: Comentários à Constituição de 1967, alterada pela Emenda Constitucional nº 1/69. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 3, 1970, p. 191).*

A **promulgação** também é ato de natureza política, cujo objetivo é atestar solenemente a existência da lei para a produção de seus efeitos. É um requisito indispensável à eficácia do ato normativo. Trata-se de uma operação integrativa da lei que atesta a sua executoriedade. Normalmente, a promulgação é ato de competência do Chefe do Poder Executivo. Entretanto, no caso de sanção tácita ou de rejeição de veto pela Casa Legislativa, se a Lei não é promulgada por ele dentro do prazo legal, cabe ao Presidente do Legislativo fazê-lo.



A partir do momento em que ocorre a sanção tácita, há a transformação do projeto em norma jurídica. Esta Lei (Projeto de Lei nº 038/2021, de 25/05/2021) **resultou não só de uma manifestação soberana e legítima do Parlamento Itapejarense, mas também da declaração de vontade do Chefe do Poder Executivo em decorrência do silêncio. Ora, se já é Lei, não há alternativa senão o dever de promulgá-la.** Se a autoridade do Executivo não promulgou a Lei (Projeto de Lei nº 038/2021, de 25/05/2021) dentro do prazo constitucional, o Poder Legislativo passou a assumir a responsabilidade pela proclamação solene de sua existência. Assim, parece-nos que a promulgação é mais um dever que uma faculdade, pois a autoridade competente para tanto não pode ignorar um processo perfeito e acabado que resultou na confecção da norma jurídica. Inclusive com a derrubada do veto!

A **publicação** é o ato pelo qual se dá conhecimento do conteúdo da Lei aos seus destinatários, tornando-a obrigatória. Enquanto a Lei não for publicada no Diário Oficial, ela não tem validade nem pode ser exigido seu cumprimento. A partir da data em que a Lei é publicada no órgão competente, ocorre o início de sua vigência, estando ela apta a produzir efeitos. Assim, uma vez divulgado o seu conteúdo na forma legal, ninguém poderá deixar de cumpri-la, alegando o seu desconhecimento. A matéria relativa a publicação de Lei enquadra-se no campo da legislação civil.

**DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942.**

*Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.*

*(Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010)*

*“Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.*

*§ 1º Nos Estados, estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia três meses depois de oficialmente publicada”.*

Verifica-se, portanto, que a publicação da Lei é requisito indispensável à sua validade e eficácia, bem como à obrigatoriedade de observância de seus preceitos. A divulgação oficial do conteúdo do ato legislativo deve ser feita pelo mesmo órgão responsável por sua promulgação. Em tempo: o Supremo Tribunal Federal (Excelso Pretório), ao examinar o Recurso Extraordinário nº 62.683, que teve como relator o Ministro Dr. Osvaldo Trigueiro, firmou a seguinte jurisprudência: *“Não cabe ao Poder Judiciário interferir no processo legislativo a fim de promulgar texto em lei”*. A decisão em epígrafe afastou a possibilidade de o juiz determinar ao órgão ou à autoridade competente (seja do Executivo, seja do Legislativo) que proceda à promulgação da Lei, pois se trata de assunto estranho ao Poder Judiciário. O referido Ministro, ao justificar seu voto, esclarece: *“O Poder Judiciário não pode intervir no processo de elaboração das leis. Sem dúvida, incumbe-lhe dizer se uma lei é constitucionalmente válida ou não. Mas não lhe é permitido ordenar ao Poder Legislativo que promulgue determinada emenda, nem ordenar ao Poder Executivo que sancione determinado projeto”*.



## ANÁLISE JURÍDICA

5. Em que pese a importância da criação de um Departamento de Indústria e Comércio, há vedações expressas diante da Pandemia que castiga e chicoteia a humanidade nos dias hodiernos. É cediço e ululante, *publicum* e *notorium*, o teor da Lei Complementar Vigente nº 173, de 27 de maio de 2020, a qual: *“Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências”*. E nesta Lei, de abrangência também aos Municípios, *in casu*, consta a seguinte redação:

*“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa”*.

Destarte, neste diapasão, fala-se em **criar**. Ora, apesar de se referir na reiteração do Projeto de Lei nº 065/2021, de 10/09/2021, somente para o ano de 2022 (artigo 8º), os dois cargos (Diretor do Departamento e Chefe da Divisão) estão sendo criados neste momento, ou seja, a *mens legis* fala em proibição de “criar”. A própria redação do artigo 7º confessa: *“Ficam criados novos cargos de Provimento em Comissão [...]”*.

O brocado jurídico *in claris cessat interpretatio* reafirmam a sua veracidade diante da clareza de uma *dura lex, sed lex*. Dito de forma direta e cabal: existem leis suficientemente claras que dispensam maiores reflexões interpretativas.

7. O Egrégio Tribunal de Contas também tem posicionamento claro acerca da *quaestio*: Acórdão nº 3255/20, do Tribunal Pleno, de 11 de novembro de 2020, Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 36, tendo como Conselheiro Relator o Dr. Ivan Lelis Bonilha. Disse:

*“Um preceito isolado deve ser interpretado em harmonia com os princípios gerais do ordenamento para que se possibilite a preservação da coerência. Deve-se levar em consideração que, numa interpretação teleológica, há a possibilidade de sempre se atribuir um propósito às normas. No caso em tela, a finalidade pretendida pelo legislador é cristalina: visando minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, decidiu-se coibir o crescimento de gastos com pessoal e a criação de despesas obrigatórias até 31/12/2021”.*

## CONCLUSÃO

8. *A priori*, tem-se que houve a **sanção tácita** pelo Prefeito Sr. Vilmar Schmoller do Projeto de Lei nº 038/2021, de 25/05/2021. Logo, caberia, neste diapasão, ao eminente Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná, promulgá-la, ou o vice-Presidente (artigo 197, §3º, do R. I.) antes de, eventualmente, se iniciar novo processo legislativo quanto ao Projeto de Lei nº 065/2021, de 10/09/2021. O lapso temporal decorrido (aproximados quarenta dias) não o impede de atestar a existência da norma jurídica, visto que subsiste a obrigatoriedade de sua promulgação. Regimento Interno:



CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES  
ITAPEJARA D'OESTE  
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91



*“Art. 199. Os projetos de resolução e decreto legislativo, quando aprovados pela Câmara, e as leis com sanção tácita ou com rejeição de veto, serão promulgadas pelo Presidente do Legislativo”.*

Entretanto, deve-se levar em conta que o acentuado decurso de prazo pode servir de pretexto para a não promulgação da Lei (objeto do Projeto de Lei nº 038/2021, de 25/05/2021), na hipótese de o texto revelar-se ultrapassado ou incompatível com a nova realidade. É sabido que sobreveio o Projeto de Lei relativo ao PPA nº 027/2021, de 11/08/2021, no qual constam vultosos valores ao Departamento de Indústria e Comércio de um milhão quatrocentos e oitenta e um mil reais para os próximos quatro anos – 2022 *usque* 2025 (R\$ 1.481.000,00) que aguarda criação, seja pela publicação do Projeto de Lei nº 038/2021, de 25/05/2021 ou por nova, possível e provável votação do Projeto de Lei nº 065/2021, de 10/09/2021. O Princípio da Razoabilidade, *in casu*, sendo utilizado, pode afastar o dever de proclamar formalmente a existência da norma jurídica e se deflagrar nova discussão. Tal Princípio exige que os procedimentos do Poder Público sejam pautados pelo bom senso, pela moderação e pela adequação entre os meios a serem utilizados e a finalidade a ser alcançada. Há o Interesse Público? Ora, *data venia* e respeitosamente, não custa lembrar que se está a aguardar o deslinde por parte do Poder Executivo Municipal desde a expedição e recebimento no Paço do Ofício nº 141/2021, de 03/08/2021, desta Casa de Leis. No corpo do Ofício constou: “[...] **encaminhar a anexa REJEIÇÃO do VETO de Vossa Excelência, [...]**”.

9. Diante do exposto, *concessa venia*, ao mais absoluto respeito aos que pensam de forma diversa, ainda salvo melhor juízo, entendo, reiterando-se todas as posições anteriores já expressadas por esta Assessoria Jurídica desde o início da discussão que se arrasta há meses, que **não se coaduna com a Legislação Vigente**, o teor do Projeto de Lei do Poder Legislativo supracitado nº 065/2021, de 10/09/2021, cujo conteúdo é o mesmo do Projeto de Lei nº 038/2021. *Ad cautelam*, portanto, pois o TCE/PR alertou sobre o risco de multas ao se infringir a LC nº 173. Ora, havendo o risco é dever da Procuradoria da Casa Legislativa alertar sobre riscos, ainda que mínimos ou eventuais hipóteses futuras, como medida de responsabilidade no momento do voto em Plenário.

Sugere-se, se for o entendimento da Douta Presidência, a devolução do Projeto de Lei nº 065/2021, de 10/09/2021, com a publicação da Lei objeto do Projeto de Lei nº 038/2021, de 25/05/2021. Contudo, diante do grande prazo desde início de agosto, eventualmente, sendo de interesse de nova votação na forma do artigo 53, da L. O. M., de 02/04/1990, novamente às Comissões para análise, de todas as 04 (quatro), pela pertinência temática.

9. É o parecer, ora submetido à douta apreciação de Vossa Excelência e demais pares.

Município de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná, aos treze dias do mês de *september* do ano dois mil e vinte e um de nosso Senhor Jesus Cristo.

  
Bel. OTÁVIO AUGUSTO INÁCIO MASSIGNAN  
OAB/PR nº 79037

Advogado da Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste



**CÓPIA**