

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

Proposição: **Mensagem Governamental de Veto n.º 044/2025**

Autoria: **Poder Executivo**

Ementa: **“VETO TOTAL ao Projeto de Lei n.º 082/2024, que institui mecanismo de controle do patrimônio público do estado de Roraima, dispondo sobre provisões de encargos trabalhistas a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, no âmbito dos poderes públicos”.**

RELATÓRIO

Aportou nesta Comissão a Mensagem Governamental de Veto n.º 044/2025, de autoria do Poder Executivo, que versa sobre o “VETO TOTAL ao Projeto de Lei n.º 082/2024, que institui mecanismo de controle do patrimônio público do estado de Roraima, dispondo sobre provisões de encargos trabalhistas a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, no âmbito dos poderes públicos”.

Ao dar entrada nesta Casa, a matéria foi lida na Sessão Plenária e, logo após, distribuída em avulsos para conhecimento dos Nobres Deputados e Nobres Deputadas.

Formalizados os autos do processo legislativo, este Parlamentar foi designado para relatar a presente proposição.

É o relatório.

PARECER DO RELATOR

Trata-se de análise da Mensagem Governamental de Veto n.º 044/2025, de autoria do Poder Executivo, que versa sobre o “VETO TOTAL ao Projeto de Lei n.º 082/2024, que institui mecanismo de controle do patrimônio público do estado de Roraima, dispondo sobre provisões de encargos trabalhistas a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, no âmbito dos poderes públicos”.

Inicialmente convêm esclarecer que o veto consiste na manifestação de dissensão do Governador do Estado, enquanto Chefe do Poder Executivo, em relação ao Projeto de Lei aprovado pela Assembleia Legislativa, e caracteriza-se no sistema

constitucional brasileiro como um ato expresse, formal, motivado, irretratável e insuscetível de apreciação judicial.

Nesse ínterim, devemos considerar que o veto, sendo um ato formal, não pode servir como mero instrumento ao Chefe do Poder Executivo para aprovar ou reprová-los projetos cuja matéria não seja do seu interesse.

Ademais, o veto somente pode ser usado quando verificadas alguma das duas hipóteses previstas no art. 43, §1º, da Constituição Estadual, a saber: quando se tratar de matéria inconstitucional ou contrária ao interesse público. Vejamos:

Art. 43. Aprovado o Projeto de Lei na forma regimental, será ele enviado ao Governador, que, aquiescendo, o sancionará e o promulgará.

§ 1º **Se o Governador julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário do interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente**, dentro de 15 (quinze) dias úteis, contados a partir da data do recebimento, incluída esta, comunicando, dentro de 48 (quarenta e oito) horas do mencionado prazo, ao Presidente da Assembleia Legislativa as razões do Veto e publicando-as. aquiescendo, o sancionará e o promulgará. (grifo nosso)

Após a dissensão expressa do Chefe do Poder Executivo, a proposição em comento retornou a esta Casa de Leis, sendo o projeto encaminhado ao exame desta Comissão, competindo-nos, nesta oportunidade analisar a matéria vetada quanto ao aspecto constitucional e legal.

Ao expor as razões do veto, alegou o Chefe do Poder Executivo que “a Propositura ainda impõe exigências administrativas ao Poder Executivo na gestão dos contratos, tais como: obrigação de firmar acordos de cooperação com bancos públicos, depósitos compulsórios em contas vinculadas e a exigência de declaração sindical para liberação de saldos ao final do contrato” e que “acaba por ocorrer também a ingerência indevida do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes, contido no art. 2º, da Constituição Federal, o que acaba por macular ainda mais o Projeto de Lei, ocorrendo assim, vício de inconstitucionalidade por vício de iniciativa”.

Neste ponto, razão não assiste o Chefe do Poder Executivo, visto que o projeto de lei, ao determinar a glosa de valores mensais dos contratos de prestação de serviços contínuos para fins de liquidação e satisfação de eventuais créditos e encargos trabalhistas - décimo terceiro salário, férias e abono de férias, impacto sobre férias e décimo terceiro salário, e multa do FGTS - visa, a um só tempo, conferir maior concretude ao direito fundamental ao trabalho e garante maior eficiência na gestão e execução de contratos administra-

tivos atinentes à prestação de serviços, nos termos da Constituição Federal de 1988, que dispõe:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, **o trabalho**, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

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:

Outrossim, não se vislumbra inconstitucionalidade formal por usurpação da competência legislativa da União Federal, posto que a matéria em apreço versa sobre **normas específicas de licitações e contratações públicas, e não sobre normas gerais**, razão pela qual não há óbice para que o Poder Legislativo Estadual deflagre processo legislativo acerca da matéria, segundo dispõe a Constituição Federal de 1988:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

instituir a Carteira de Identificação para a Pessoa com Deficiência, posto que a matéria versa sobre normas gerais, razão pela qual caber ao Estado tão somente o exercício da competência complementar. É o que dispõe a Constituição Federal de 1988:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exerce-
rão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiarida-
des.

Em abono, colaciona-se o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI DISTRITAL 5.345/2014 QUE INSTITUI, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL, A INVERSÃO DA ORDEM DAS FASES DO PROCEDIMENTO DA LICITAÇÃO . INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGIFERANTE RESERVADA À UNIÃO PARA PRODUZIR NORMAS GERAIS EM TEMA DE LICITAÇÃO. ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEGISLAÇÃO COMPATÍVEL COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO . RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. 1. A federação brasileira revela-se ainda altamente centralizada, limítrofe ao federalismo meramente nominal, situação essa que se agrava sobretudo frente à própria engenharia constitucional estabelecida pela repartição de competências dos arts. 21 a 24 da CRFB/88 . É necessário revitalizar a vertente descentralizadora do princípio federativo brasileiro, a qual abandona qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União. 2. A imposição constitucional de existência de um núcleo comum e uniforme de normas deve ser sopesada com a noção de laboratório da democracia (laboratory of democracy). É desejável que os entes federativos gozem de certa liberdade para regular assuntos de forma distinta, não apenas porque cada um deles apresenta peculiaridades locais que justificam adaptações da legislação federal, mas também porque o uso de diferentes estratégias regulatórias permite comparações e aprimoramentos quanto à efetividade de cada uma delas . 3. A amplitude com que a Suprema Corte define com conteúdo do que sejam normas gerais influi decisivamente sobre a experiência federalista brasileira. Qualquer leitura maximalista do aludido conceito constitucional milita contra a diversidade e a autonomia das entidades integrantes do pacto federativo, em flagrante contrariedade ao pluralismo que marca a sociedade brasileira. Contribui ainda para asfixiar o experimentalismo local tão caro à ideia de federação . Nesse cenário, é preciso extrema cautela na árdua tarefa de densificar o sentido e o alcance da expressão normas gerais, limitando a censura judicial às manifestações nitidamente abusivas de autonomia. **4. Mercê de a licitação ser regulada em lei federal que estabelece normas gerais, a circunstância não inviabiliza que os legisladores estaduais, distritais e municipais detenham competência complementar para inverter a ordem das fases a licitação, em contraste ao que previsto na Lei 8.666/1993, observados, sempre, os dispositivos constitucionais pertinentes e da explicitação da motivação para realização do ato . A Lei 5.345/2014, do Distrito Federal, sob essa ótica, não viola o artigo 22, in-**

ciso XXVII, da Constituição Federal. Isso porque a disciplina da ordem das fases do procedimento, nada obstante compondo o texto da Lei 8.666/1993, não tem natureza de norma geral, já que não afasta a obrigatoriedade de licitação, não cria modalidade ou tipo novo, nem afasta o regime jurídico administrativo. A inversão de fases não produz conteúdo insólito no ordenamento jurídico, configurando-se mera disciplina procedimental que atende a autonomia das entidades federativas subnacionais para editarem leis de auto-organização. 5. O postulado constitucional da eficiência (CRFB, arts. 37, caput) justifica a iniciativa do legislador distrital em estabelecer a preferência pela inversão das fases licitatórias. A obrigatoriedade de licitação se impõe como forma de assegurar à Administração Pública a melhor proposta, aquela que atende à finalidade determinada de modo mais eficiente. Em razão da repartição social dos custos com licitação e contratos públicos, a eficiência favorece indistintamente toda a sociedade, correspondendo ao interesse público geral. a. A alteração procedimental instituída pelo Distrito Federal não descarta a observância aos princípios consagrados na Constituição Federal, nem os ofende. De resto, o que é medular: a essência do procedimento licitatório não se desestabiliza à circunstância de que tal e qual fase preceda ou suceda à outra. b. O advento da Lei 14.133/2021 não esvaziou o objeto do Tema da repercussão geral, dado que, nos termos de seu art. 193, II, apenas após decorridos dois anos de sua publicação ter-se-á revogada a Lei 8.666/1993, prazo esse que foi prorrogado até 30 de dezembro de 2023, após a edição da Medida Provisória nº 1.167/23 e da Lei Complementar nº 198/2023. 6. O princípio da eficiência resta observado na inversão de fases, porquanto permite que apenas a documentação de habilitação do licitante com a melhor proposta seja analisada. Importa ainda na diminuição considerável do número de recursos e da litigiosidade, além de propiciar melhor aproveitamento do tempo no processamento do certame. 7. A fase da apresentação da proposta, antecedendo à fase de habilitação, permite melhor conhecimento dos preços praticados no mercado, o que torna o certame mais competitivo, com maior lisura e maior controle social dos atos da Administração Pública, constituindo-se aprimoramento das licitações. 8. Sob o prisma da constitucionalidade material, ao inverter as fases de habilitação e classificação das propostas na licitação, a Lei distrital 5.345/2014 não fixa exigência adicional aos licitantes, não suprime qualquer fase, nem exclui do universo de possíveis contratantes pelo Poder Público nenhum sujeito. Antes, constitui simples alteração de natureza procedimental. 9. Recurso extraordinário PROVIDO, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral: “São constitucionais as leis dos Estados, Distrito Federal e Municípios que, no procedimento licitatório, antecipam a fase da apresentação das propostas à da habilitação dos licitantes, desde que devidamente motivado o ato administrativo, em virtude da competência dos demais entes federativos de legislar sobre procedimento administrativo”. (STF - RE: 1188352 DF, Relator.: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 27/05/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-06-2024 PUBLIC 21-06-2024)

O alegado vício de iniciativa não merece prosperar, posto que a proposição vetada não versa sobre matéria de iniciativa privativa ou reservada ao Chefe do Poder Executivo. A bem da verdade, **as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar devem ser interpretadas de forma restritivas**, ainda que haja aumento de despesa ao Poder Executivo. Considerando que as hipóteses de iniciativa privativa estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil e art. 63 da Constituição do Estado de Roraima, não se vislumbra competência reservada para tratar da matéria em apreço. Se mostra relevante o julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal acerca da interpretação restritiva da competência de iniciativa de leis. Confira-se:

No julgamento do ARE nº 878.911 (vinculado ao Tema nº 917 da RG), **o STF reafirmou sua compreensão acerca dos parâmetros constitucionais (alíneas a, c e e do inciso II do art. 61 da CF/88), consolidando interpretação restritiva da disciplina de reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo, de modo a preservar a função legiferante típica do Poder Legislativo.** (Rcl 64125 AgR, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 27-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-02-2025 PUBLIC 11-02-2025). (grifou-se).

Face ao exposto, nos aspectos que competem a esta Comissão examinar, nos posicionamos pela **REJEIÇÃO do VETO TOTAL oposto ao Projeto de Lei em tela**, consoante a fundamentação *supra*, pedindo aos demais pares que adotem a posição deste Parecer. É o parecer.

VOTO

Diante das razões acima mencionadas, opinamos pela aprovação do parecer favorável à **REJEIÇÃO do VETO TOTAL constante na Mensagem Governamental n.º 044/2025**, de autoria do Poder Executivo, que versa sobre o Projeto de Lei nº 082/2024.

Sala das Sessões, 26 de março de 2025.

Deputado Armando Neto
Relator