

PARECER Nº 18/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 30/2025 (*Apenso ao Processo nº 19.897/2024*)

Mensagem: 14/2024

Autor: Poder Executivo

Ementa: “Razões de Veto Total ao Projeto de Lei que: *DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA CONTRATAÇÃO DE GUIAS DE TURISMO REGIONAIS PARA ACOMPANHAMENTO TURÍSTICO NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ E SUAS ATRIBUIÇÕES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. (MENSAGEM 14)*”

I – RELATÓRIO

O excelentíssimo Prefeito ingressa com a Mensagem (*Veto Total*) acima epigrafada para devida análise por esta Comissão.

Foi exarado **o Parecer nº 1.019/2024, de lavra desta CCJR, demonstrando a inconstitucionalidade e/ou ilegalidade da proposta.**

O parecer jurídico foi rejeitado pelo Soberano Plenário deste Parlamento Municipal e o projeto de lei aprovado.

O pretenso diploma normativo foi, zelosamente, vetado totalmente pelo Poder Executivo.

A análise jurídica cuidará apenas do veto total proposto.

É a síntese do necessário.

VETADO TOTALMENTE PELO PODER EXECUTIVO



II - EXAME DA MATÉRIA

1. DAS CONDIÇÕES DO VETO

O veto é o instituto através do qual o Poder Executivo manifesta sua discordância para com o projeto de lei, impedindo, pelo menos num primeiro momento, a sua entrada em vigor.

Segundo José Afonso da Silva: “veto é o modo de o Chefe do Executivo exprimir sua discordância com o projeto aprovado, por entendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público.” (**SILVA, José Afonso da**. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 526).

Temos, assim, uma declaração de vontade do Poder Executivo, manifestando-se contra o projeto de lei a ele enviado pelo Poder Legislativo, sob dois fundamentos: o da contrariedade ao interesse público e o da inconstitucionalidade. Uma vez manifestada a discordância, não pode mais o chefe do Executivo voltar atrás, porque o veto é irrevogável, tornando-se impossível, após comunicado ao Poder Legislativo e a ele remetidas as razões do veto, mudar de opinião.

Quanto aos fundamentos do veto, segundo nosso ordenamento jurídico, o Poder Executivo só pode vetar projetos de lei com base em dois fundamentos: o da inconstitucionalidade (veto jurídico) e o da contrariedade ao interesse público (veto político).

Quanto à espécie o veto pode ser **total**, quando o projeto recebe a desaprovação na íntegra ou **parcial**, quando o Executivo discorda de parte da proposição.

Cumpra salientar que a Constituição só permite o veto parcial incidente sobre texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (CF, art. 66, § 2º).

Cabe notar, ainda, que a doutrina dominante entende que o Chefe do Executivo pode vetar, total ou parcialmente, inclusive, projeto de lei de sua iniciativa que tenha sido aprovado pelo Poder Legislativo sem nenhuma alteração. Essa mudança de interesse em relação a determinado projeto pode ocorrer, por exemplo, devido à demora em sua apreciação pelo Poder Legislativo e pelo fato de essa matéria não mais se adequar ao programa de governo adotado pelo Executivo (**SILVA, José Afonso da**. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006).

Quanto às suas características o veto só pode ser **expresso**, sempre **motivado** (razões do veto), sendo ato formal, devendo ser aposto por escrito, dentro do prazo estabelecido. É sempre **supressivo**, através dele somente é possível decotar do texto legal sua matéria impertinente (em caso de veto parcial) ou rejeitar-se todo o projeto (em caso de veto total). Não nos é possível, através do veto, adicionar-se nada ao texto do projeto, nem mesmo substituir a parte vetada por outra pretendida, o que, aliás, desnaturaria a própria natureza do instituto do veto.



A Constituição Federal, segundo o disposto no art. 66, estabelece em relação ao processo legislativo, o **prazo de 15 dias** ao Presidente da República, para que sancione ou vete o projeto de lei aprovado pelo Legislativo.

Também nesse sentido, e atendendo plenamente ao **princípio da simetria**, dispôs **Lei Orgânica do Município**:

Art. 29. *O projeto de lei aprovado pela Câmara será, no prazo de 10 (dez) dias úteis, enviado ao Prefeito Municipal, que, concordando, o sancionará no prazo de 15 (quinze) dias úteis.*

§ 1º *Decorrido o prazo de 15 (quinze) dias úteis, o silêncio do Prefeito importará em sanção tácita.*

§ 2º *Se o Prefeito considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas ao Presidente da Câmara, os motivos do veto.*

§ 3º *O veto parcial somente abrangerá texto integral do artigo, de parágrafo, de inciso e de alínea.*

§ 4º *O veto será apreciado no prazo de 15 (quinze) dias, contados do seu recebimento, com parecer ou sem ele, em uma única discussão e votação.*

§ 5º *O veto somente será rejeitado pela maioria absoluta dos vereadores, mediante votação nominal.*

§ 6º *Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na "Ordem do Dia" da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até a sua votação final.*

§ 7º *Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao Prefeito Municipal para promulgação, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.*

§ 8º *Se o Prefeito não promulgar a lei nos prazos previstos, e ainda no caso de sanção tácita, o Presidente da Câmara a promulgará, e se este não o fizer no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, caberá ao 1º Vice-Presidente fazê-lo, em igual prazo.*

§ 9º *A manutenção do veto não restaura a matéria suprimida ou modificada pela Câmara.*

Quanto à motivação do veto ensina o **Ministro Alexandre de Moraes**:

"O veto há de ser sempre motivado, a fim de que se conheçam as



razões que conduziram à discordância, se referentes a inconstitucionalidade ou à falta de interesse público ou, até, se por ambos os motivos. Esta exigência decorre da necessidade do Poder Legislativo, produtor último da lei, de examinar as razões que levaram o Presidente da República ao veto, analisando-as para convencer-se de sua manutenção ou de seu afastamento, com a consequente derrubada do veto" (Moraes, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 1089).

Após estas considerações iniciais passemos, efetivamente, para a análise da matéria.

2. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Reza a **Constituição da República Federativa do Brasil:**

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial **e do trabalho;**

(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

(...)

Ou seja, a **Lei Fundamental de 1988 não deixa qualquer margem de dúvida: legislar sobre direito do trabalho e regulamentações sobre o exercício de profissões é de competência privativa da União.**

E é somente nesse sentido a jurisprudência dos tribunais pátrios, notadamente, de nossa **Suprema Corte (Supremo Tribunal Federal – STF)** ao analisar a constitucionalidade de leis semelhantes a essa do projeto de lei em comento. Vejamos:

EMENTA: 1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital no 3.136/2003, que "disciplina a atividade de transporte de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal". 3. Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I) e/ou sobre "condições para o



exercício de profissões" (CF, art. 22, XVI). 4. Com relação à alegação de violação ao art. 22, I, da CF, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é o caso de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital no 3.136/2003, em razão da incompetência legislativa das unidades da federação para legislar sobre direito do trabalho. Precedentes citados: ADI no 601/RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, unânime, DJ 20.9.2002; ADI no 953/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 2.5.2003; ADI-MC no 2.487/SC, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, unânime, DJ 1.8.2003; ADI no 3.069/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 16.12.2005. 5. Quanto à violação ao art. 22, XVI, da CF, na linha dos precedentes do STF, verifica-se a inconstitucionalidade formal dos arts. 2º e 8º do diploma impugnado por versarem sobre condições para o exercício da profissão. Precedente citado: ADI-MC no 2.752/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, maioria, DJ 23.4.2004. 6. Ainda que superado o reconhecimento de ambas as inconstitucionalidades formais indicadas, com relação ao art. 1º da Lei Distrital, verifica-se violação ao art. 8º, VI, da CF, por afrontar a "liberdade de associação sindical", uma vez que a norma objeto desta impugnação sujeita o exercício da profissão de carregador e transportador de bagagens à prévia filiação ao sindicato da categoria. 7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da legislação impugnada.

(ADI 3587, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2007, DJe-031 DIVULG 21-02-2008 PUBLIC 22-02-2008 EMENT VOL-02308-01 PP-00149 LEXSTF v. 30, n. 353, 2008, p. 75-84)

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.107, de 27 de outubro de 1992, e Decretos nº 37.420 e nº 37.421, todos do Estado de São Paulo. Regulamentação da atividade de despachante perante os órgãos da Administração Pública estadual. **Competência legislativa privativa da União (art. 22, I e XVI, da CF/88).** Ratificação da cautelar. Ação julgada procedente. 1. A Lei estadual nº 8.107/92, a pretexto de prescrever regras de caráter administrativo acerca da atuação dos despachantes junto aos órgãos públicos estaduais, acabou por regulamentar essa atividade, uma vez que estabeleceu os próprios requisitos para seu exercício. **Violação da competência legislativa da União, a quem compete privativamente editar leis sobre direito do trabalho e sobre condições para o exercício de profissões.**



Precedentes. A norma de que trata o art. 5º, XIII, da Carta Magna, que assegura ser “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”, deve ter caráter nacional, não se admitindo que haja diferenças entre os entes federados quanto aos requisitos ou condições para o exercício de atividade profissional. 2. O Estado de São Paulo, conforme se verifica nos arts. 7º e 8º da lei impugnada, impôs limites excessivos ao exercício da profissão de despachante no âmbito do Estado, submetendo esses profissionais liberais a regime jurídico assemelhado ao de função delegada da administração pública, afrontando materialmente o disposto no art. 5º, inciso XIII, da Carta Magna. **3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.**

(ADI 4387, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-198 DIVULG 09-10-2014 PUBLIC 10-10-2014)

(destaque nosso).

E, para dissipar de vez qualquer dúvida, temos o julgado da **Corte paulista (Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP)**, **onde declara a invalidade de uma lei municipal exatamente igual ao projeto em voga!**

Vejamos o brilhante acórdão, em **caso idêntico**:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Lei municipal nº 6.088**, de 07 de maio de 2021, do **Município de Valinhos**, que dispõe **“sobre a obrigatoriedade da presença de Guia ou Monitor de Turismo local em grupos ou excursões de turistas no território municipal”**. Declaração de inconstitucionalidade de trecho contido na parte final do art. 1º e, por arrastamento, da expressão "por meio de Associação de Turismo da cidade de Valinhos", inserida no § 3º do art. 1º, bem como do vocábulo "local", constante do art. 1º, "caput".

Alegação de violação ao Pacto Federativo e ao princípio da razoabilidade. Matéria relativa à competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XVI, da Constituição. Usurpação da competência da União para legislar sobre matéria relativa ao exercício de profissão. Profissão, ademais, regulamentada por lei federal. Inconstitucionalidade da lei impugnada.



Norma impugnada que não se compatibiliza com as regras gerais editadas pela União dentro da competência suplementar do Município, **nem versa sobre tema de interesse imediata ou predominantemente local.** Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente.

(**TJ-SP - ADI: 20791621020238260000** São Paulo, Relator: Aroldo Viotti, **Data de Julgamento: 23/08/2023, Órgão Especial**, Data de Publicação: 24/08/2023)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade - artigos 3º, 4º, 8º e do parágrafo único do art. 9º da Lei nº 2.221, de 09 de novembro de 1995, do **Município de Campos do Jordão**, que "**dispõe sobre a entrada de ônibus de turismo no Município**"- Alegação de violação ao Pacto Federativo e ao princípio da razoabilidade – **Configuração de violação à competência legislativa privativa da União para dispor sobre o exercício de profissão (artigo 22, inciso XVI da Lei Maior)**- Norma impugnada que não se compatibiliza com as regras gerais federais dentro da sua competência suplementar – **Desrespeito ao princípio constitucional da razoabilidade ao disciplinar caráter obrigatório a todos os ônibus de turismo entrarem no Município apenas se acompanhados de guia turístico credenciado pelo município** - Ação direta julgada procedente, com efeito ex tunc."

(**TJ-SP - ADI: 21630821320228260000 SP 2163082-13.2022.8.26.0000**, Relator: Ademir Benedito, **Data de Julgamento: 08/02/2023, Órgão Especial**, Data de Publicação: 09/02/2023)

Ademais, **afronta os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência (art. 170, IV, da CF/88):**

TÍTULO VII

Da Ordem Econômica e Financeira

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA



Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

[...]

Neste esboço, temos a **Lei Federal nº 8.623/1993 – editada justamente pela UNIÃO – que é válida e legitimada para dispor acerca do exercício da profissão de guia de turismo, em todo o território nacional.**

Vejamos:

Art. 1º O exercício da profissão de Guia de Turismo, no território nacional, é regulado pela presente Lei.

Desta maneira, entendemos que a matéria ora em análise não merece prosperar, visto que **viola frontalmente a Constituição Federal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência das Cortes Estaduais**, ao propor uma legislação que **regulamenta o exercício profissional da atividade de guia turístico, logo, trata-se de competência privativa da União.**

A própria Mensagem nº 14/2025 do Chefe do Poder Executivo Municipal elogia o Parecer nº 1.019/2024, de lavra desta CCJR, no sentido de apontar devidamente e previamente a ilegalidade/inconstitucionalidade do projeto de lei, evitando que norma inválida ingresse no ordenamento jurídico.

3. CONCLUSÃO.

Vejamos o que diz o Regimento Interno deste Parlamento (Resolução nº 008 de 15 de dezembro de 2016):

Art. 157. Veto é a oposição formal e com a justificativa do Prefeito a Projeto de Lei aprovado pela Câmara, por considerá-lo inconstitucional, ilegal, ou contrário ao interesse público.



Opinamos pela MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL, salvo diferente juízo.

4. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL.

Cuiabá-MT, 12 de fevereiro de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100300031003100300035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Samantha Iris Belarmino Cristovão** em 12/02/2025 12:44

Checksum: **78E3F7F9E0A1CC4CD098EE32C9FCD7EFCDF501F230F6A8945C56EAC47006DC4**

