



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO N°:

018/2022



REFERÊNCIA:

Veto nº 07/2022 – Veto Integral à
Proposição de Lei n.º 116/2021

SOLICITANTE:

Presidência da Câmara Municipal

1. RELATÓRIO

A Mensagem nº 07, de 17 de março de 2022, trouxe o veto integral da Proposição de Lei nº 116, pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, projeto de autoria do Vereador Professor Eder Tipura, que dispõe sobre o "Programa de Alfabetização Digital da Melhor Idade" no âmbito do Município a ser ministrado nos laboratórios/ escolas da rede pública de ensino municipal.

Sustentou o Chefe do Poder Executivo na mensagem de veto que a proposição em tela é "integralmente inconstitucional por ferir o princípio da separação de poderes disposto no art. 2º da Constituição Federal de 1988, e do vício de iniciativa, disposto no Art. 61, §1º, II, b, da CF/88 e art. 87, CI, XI da Lei Orgânica do Município. "

Acrescentou que "cabe exclusivamente ao Poder Executivo a criação ou instituição de programas em benefício da população e serviços nas diversas áreas de gestão envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população.

Aduziu que o Legislativo não possui competência para legislar sobre assuntos que acarretem aumento de despesa para os órgãos do Executivo, pois a iniciativa é privativa do chefe do Executivo.

Finalmente, concluindo que "a Câmara Municipal, com a aprovação da presente Proposição de Lei, pretende legislar sobre a organização administrativa do Poder Executivo, ditando como deve ser efetuada e impondo obrigações ao Poder Executivo Municipal em relação a atividades nitidamente administrativas.

Em síntese, este é o relatório do necessário.



2. MÉRITO

2.1 DA LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

A Proposição de Lei n.º 116/2021, vetada integralmente pelo Chefe do Poder Executivo, tem por objeto a criação de "Programa de Alfabetização da Melhor Idade no Âmbito do Município" a ser ministrado nos laboratórios/escolas da rede pública de ensino municipal.

Em sua mensagem de veto, como sintetizado acima, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal, sem mencionar o mérito da proposição, vetou-a por entender que o projeto invade a esfera administrativa ao dispor sobre atribuições e organização administrativa, por conseguinte, estaria ofendendo a discricionariedade do agente político municipal.

Apesar de bem elaborada, a justificativa de veto não utilizou o melhor posicionamento jurisprudencial e doutrinário sobre a matéria, além disso, as justificativas trazidas há tempos foram superadas ou, no mínimo, aperfeiçoadas pela doutrina e jurisprudência.

Ao julgar o REX 878.911/RJ, o Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a repercussão Geral do tema, onde discutia a suposta invasão de competência legislativa sobre proposições que cria e/ou aumenta despesas ao erário público e interferência do Poder Legislativo na gestão do Executivo, julgou:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.
REPERCUSSÃO GERAL. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. ARE 878911 RG / RJ



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



Na fundamentação do Ministro Rel. Gilmar Mendes ao proferir seu voto, ressaltou:

" O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo."

Incontestável que a Constituição Federal traçou no §1º do art. 61, as matérias de competência exclusiva do Chefe do Executivo, sendo que, após o reconhecimento de repercussão geral sobre o tema, entendeu que o rol trazido no artigo é TAXATIVO, não sendo possível a sua análise de forma ampliativa.

Vale destacar que, a proposição vetada não trata sobre servidores da administração pública, tampouco de órgãos do Poder Executivo, apenas busca instituir programa que poderá ser criado pela administração pública para levar realizar a inclusão digital de pessoas da terceira idade.

Noutro julgado sobre o tema, a Suprema Corte Constitucional se posicionou:

ADI 3.394: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.



Além disso, a alegação de que a proposição acarretaria aumento de despesas ao erário público é frágil e não tem o condão de sustentar o veto, pois, embora possa criar supostas despesas para a Administração Pública, a proposição não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, tampouco do regime jurídico de servidores públicos. (art. 61, § 1º, II, a e c da Constituição Federal).

2.2 DA DOUTRINA

Sobre o tema, é elucidativo o artigo científico do professor João Trindade Cavalcante Filho (LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS - Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal¹), podemos extrair o techo:

(...)

Dentro do esquema tradicional de separação de poderes, sequer poderia o Executivo propor projetos de lei (4). É por isso que Montesquieu já sustentava ser lícito ao Chefe do Executivo exercer a faculdade de impedir (vetar), mas não a faculdade de estatuir (propor) (5).

Todavia, as Constituições brasileiras tradicionalmente não só atribuem ao Chefe de Governo a possibilidade de propor projetos de lei, como também lhe conferem a exclusividade dessa iniciativa, em alguns casos.

(4) *Exemplo de ordenamento que segue à risca esse mandamento, negando qualquer iniciativa formal ao Executivo, é a Constituição dos Estados Unidos da América (Art. 1º, Seção nº 7).*

(5) MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de. *O Espírito das Leis. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leônicio Martins Rodrigues. Brasília: UnB, 1982, pp. 192-193.*

Apesar do extenso rol de hipóteses contempladas na Constituição de 1988, não se pode perder de vista que o escopo da iniciativa privativa é resguardar o equilíbrio entre os poderes. Procura-se, com isso, conferir a cada Poder (e, no caso que ora nos interessa, especificamente ao Executivo) a prerrogativa de desencadear o processo legislativo, em relação às matérias de sua economia interna, ou relativas às suas atribuições constitucionais.

¹ - <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243237>



Nessa linha, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que: O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante (9).

(9) *FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209.*

Em sentido semelhante, Ives Gandra da Silva Martins elenca outro argumento em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional (10).

(10) *MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387.*

Daniel Sarmento, em posição parcialmente idêntica, afirma que, em se tratando de políticas públicas, os poderes Executivo e Legislativo (mais o primeiro do que o segundo) possuem em seus quadros pessoas com a necessária formação especializada para assessorá-los na tomada das complexas decisões requeridas nesta área (11).

11 *SARMENTO, Daniel. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros ÉticoJurídicos. Disponível em: <http://www.danielsarmento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/AProtecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>. Acesso em: 16.1.2013.*

Discordamos, contudo, do argumento de ignorância (ainda que relativa) do Legislativo acerca dos assuntos internos do Executivo. Pode-se sustentar a conveniência de atribuir a iniciativa de tais matérias ao Executivo, por ter com elas mais contato, mas o discurso de que a atribuição do poder de iniciar ao Congresso geraria leis absurdas significa recorrer ao argumento ad terrorem. Aliás, não custa lembrar que, de qualquer maneira, o Legislativo não é completamente alheio aos assuntos administrativos, além de ter de se levar em conta o poder de veto, sempre à disposição do Presidente, quando se trata de projetos de lei ordinária ou complementar (CF, art. 66, § 1º, e art. 84, V).



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG
Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



Vale lembrar, ainda, que, mesmo que a iniciativa seja atribuída exclusivamente ao PR, o Congresso Nacional ainda tem a prerrogativa de emendar o projeto (atendidas apenas as limitações do art. 63 da CF), o que desmistifica o temor de que o Legislativo produza leis absurdas, acerca desse tema. Por outro lado, a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao Congresso Nacional, o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário na própria Constituição.

A conjunção desses dois postulados leva à conclusão de que as hipóteses constitucionais de iniciativa exclusiva formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram a exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

É válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva (12). Encontram-se elencados em rol taxativo na CF os casos de iniciativa exclusiva (13). Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que: A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca (14).

(12) Cf. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 162 e seguintes.

(13) STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.

(14) STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.

(Destaque inseridos).

A Lei Orgânica acompanha a premissa supracitada, con quanto a Proposição legislativa n.º 116/2021 não cuida, como quer fazer crer o Chefe do Executivo, de proposta legislativa que invade a esfera administrativa ao dispor sobre programa de inclusão digital da terceira idade, pelo contrário. O objeto da proposição é a concretude, a defesa, a materialização dos princípios constitucionais que garantem o acesso à tecnologia e a informação.



Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à **tecnologia**, à pesquisa e à inovação; (destaque **nosso**)

A internet é o portal de acesso a informação, o combustível da democracia, entretanto para tal é necessário o acesso à informação, à tecnologia e a informação. Que se dá, hodiernamente, por meio da Internet. Surpreendentemente, ainda existem países que regram o uso da internet, por meio do controle de conteúdo e censura, por exemplo, o que por si demonstra a violação do direito à informação e liberdade de expressão e principalmente a democracia.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU):

"o acesso à internet é um direito humano e que desconectar a população da web viola um dos preceitos fundamentais da existência do homem no mundo contemporâneo".

A Inclusão digital é o processo de democratização do acesso às tecnologias da Informação, permitindo a todos a inserção na sociedade da informação. Inclusão digital é também simplificar a sua rotina diária, maximizar o tempo e as suas potencialidades.

Vê-se, portanto, que não procedem as razões de veto invocadas pelo Chefe do Poder Executivo, não havendo vício de iniciativa e violação da separação dos poderes na Proposição de Lei n.º 116/2021, não podendo assim, sob o aspecto jurídico, ser mantido o veto em exame.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Assessoria Jurídica opina, do ponto de vista estritamente jurídico, pela derrubada do veto.



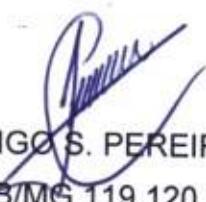
CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG
Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG
Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



Nada mais a verificar, remeto o parecer para apreciação da Comissão Especial criada pela Portaria nº 16/2022 para deliberação da matéria discutida.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Bom Despacho, 04 de abril de 2.022


RODRIGO S. PEREIRA
OAB/MG 119.120

Analista Jurídico Parlamentar


HAROLDO CELSO DE ASSUNÇÃO
OAB/MG 70.464
Ass Jurídico da Câmara Municipal