



07
JN

ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO N°: 015/2022

REFERÊNCIA: Veto n° 002/2022 – Veto Integral à Proposição de Lei n.º 81/2021

SOLICITANTE: Presidência da Câmara Municipal

1. RELATÓRIO

Conforme Mensagem n.º 02, de 03 de março de 2022, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal decidiu vetar, integralmente, a Proposição de Lei n.º 81/2021, de autoria do Vereador Professor Eder Tipura, que “dispõe sobre a vedação de nomeação, no âmbito da Administração pública direta e indireta, no Município de Bom Despacho/MG, de pessoas que tiverem sido condenadas nas condições previstas na Lei n.º 11340/2006, Lei Maria da Penha”.

Sustentou o Chefe do Poder Executivo na mensagem acima referida 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 da Lei Orgânica do Município.”

Acrescentou que “cabe exclusivamente ao Poder Executivo a criação ou instituição de critérios que impactem em sua organização administrativa”, sendo que a proposição vetada invadiu a esfera administrativa, violando o princípio da separação de poderes ao criar critérios para nomeação e exoneração de cargos em comissão.

Aduziu ainda que o “vício de iniciativa é de clareza evidente, vez que o art. 87 da Lei Orgânica do Município, em seu inciso CI, deixa claro que ‘compete ao Prefeito Municipal dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo.’”

Arrematou 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 restrições, o que claramente ofende também o princípio constitucional da separação de poderes”.



08

MP

Em síntese, este é o relatório do necessário.

2. MÉRITO

A Proposição de Lei n.º 81/2021, vetada integralmente pelo Chefe do Poder Executivo, tem por objeto estabelecer a vedação de nomeação para cargo de provimento em comissão na administração pública do Município de Bom Despacho de pessoa que tenha sido condenada (com decisão transitada em julgado) pela prática de crimes previstos na Lei Federal n.º 11.340/2006, a chamada Lei Maria da Penha.

Em sua mensagem de voto, como sintetizado acima, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal, sem mencionar o mérito da proposição, vetou-a por entender que a iniciativa legislativa para a matéria é exclusivamente sua, havendo, portanto, vício de iniciativa e violação da separação dos poderes.

Com o devido respeito que merecem os fundamentos apresentados pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, entendo que não são procedentes as razões invocadas para vetar a proposição.

O fundamento central das razões de voto é o alegado vício de iniciativa legislativa. Como se sabe, existem casos da chamada iniciativa comum (por alguns chamada de concorrente), em que as proposições legislativas podem ser iniciadas pelos componentes do Executivo ou do Legislativo. Do mesmo modo, existe a possibilidade de exercício da iniciativa popular (Constituição Federal – CF, art. 61, § 2º). E, em alguns casos específicos, a Constituição estabelece que somente algumas autoridades podem propor projetos de lei sobre determinados temas: trata-se da iniciativa privativa, também chamada de exclusiva, ou reservada.

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 Federal – disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243237>), do qual extrai-se o seguinte trecho:

(...)

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.**

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



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

10
JN

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 voto, sempre à disposição do Presidente, quando se trata de projetos de lei ordinária ou complementar (CF, art. 66, § 1º, e art. 84, V).

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



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

11
12

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.

(Destaques inseridos).

A Lei Orgânica Municipal acompanha esta premissa, por óbvio, de que é lícito aos poderes Executivo e Legislativo possuírem rol taxativo de matérias cuja iniciativa seja privativa deste ou daquele:

Art. 74. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

I - da Mesa da Câmara, formalizada por meio de projeto de resolução:

- a) o regulamento geral, que disporá sobre a organização da Secretaria da Câmara, seu funcionamento e sua polícia, a criação, transformação ou extinção de cargo, emprego e função, o regime jurídico dos seus servidores e a fixação da respectiva remuneração;
- b) a autorização para o Prefeito ausentar-se do Município;
- c) O Orçamento da Câmara Municipal para o exercício seguinte.

II - do Prefeito:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da guarda municipal;
- b) a criação de cargo e função públicos da Administração e afixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;



12
AP

- c) o regime jurídico dos servidores públicos, incluídos o provimento de cargo, a estabilidade e a aposentadoria;
- d) a criação, estruturação e extinção de Secretaria e/ ou Departamento Municipal;
- e) a organização da Guarda Municipal e dos demais órgãos da administração pública;
- f) os planos plurianuais;
- g) as diretrizes orçamentárias;
- h) os orçamentos anuais;
- i) a matéria tributária que implique redução da receita pública.

(Destaque inserido).

Considerando o objeto do projeto de lei ora analisado é imprescindível citar, ademais, que dentre as atribuições privativas do Prefeito Municipal está:

Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XI - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

(...)

(Destaque inserido).

A questão a ser verificada, então, é se a proposição legislativa que veda a nomeação de pessoas condenadas com base na “Lei Maria da Penha” à luz da legislação federal, para cargos em comissão, ofende o poder privativo do Prefeito de dispor sobre a organização administrativa e a atividade do Poder Executivo.

A resposta, a meu ver, claramente é negativa, não havendo assim o propalado vício de iniciativa na proposição de Lei 81/2021.

A Proposição legislativa n.º 81/2021 não cuida, como quer fazer crer o Chefe do Executivo, de proposta legislativa que objetiva organizar a atividade do Poder Executivo, muito menos trata de estabelecer critério para provimento de cargos públicos.

O objeto da Proposição em foco é a concretude, a defesa, a materialização dos princípios constitucionais que regem a administração pública, notadamente o princípio da moralidade (art. 37, *caput*, da CF/1988). Nesse sentido, é o entendimento do Supremo tribunal Federal:

Se os princípios do art. 37, *caput*, da Constituição da República sequer precisam de lei para serem obrigatoriamente observados, não há vício de iniciativa legislativa em norma editada com o objetivo



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

13
JMA

de dar eficácia àqueles princípios e estabelecer casos nos quais, inquestionavelmente, configurariam comportamentos administrativamente imorais ou não-isonômicos. (STF - Pleno - RE 570.392, Rel. Ministra Cármem Lúcia, DJe 18.02.2015) (destaque inserido)

É exatamente disso que cuida a Proposição n.º 81/2021: dar eficácia aos princípios que regem a administração pública, vedando o acesso ao serviço público, através da nomeação de cargo em comissão, de quem, por força de lei federal foi condenado por crime de violência doméstica. A proposição não trata de requisitos para o provimento de cargos públicos - matéria que seria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - e sim de condições morais para o provimento de cargos públicos em comissão, o que não se insere na aludida reserva e está no domínio da iniciativa legislativa comum ou concorrente entre Poder Legislativo e Poder Executivo - porque não se refere ao acesso ao cargo público, mas, à aptidão para o seu exercício.

O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de julgar, em grau de recurso, ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, de iniciativa de vereador, com objeto idêntico ao da Proposição n.º 81/2021, decidido pela constitucionalidade da referida norma. O Relator, Ministro Edson Fachin, assim se pronunciou:

Na verdade, ao vedar a nomeação de agentes públicos, no âmbito da Administração Direta e Indireta do município, condenados nos termos da Lei federal nº 11.340/2006, a norma impugnada impôs regra geral de moralidade administrativa, visando dar concretude aos princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal, cuja aplicação independem de lei em sentido estrito e não se submetem a uma interpretação restritiva.

Destaco que quando do julgamento do RE 570.392, Rel. Ministra Cármem Lúcia, Pleno, DJe 18.02.2015, Tema 29 da Repercussão Geral, o Tribunal assentou a tese de que não é privativa do Chefe do Poder Executivo a competência para a iniciativa legislativa de lei sobre nepotismo na Administração Pública: leis com esse conteúdo normativo dão concretude aos princípios da moralidade e da imparcialidade do art. 37, caput, da Constituição da República, que, ademais, têm aplicabilidade imediata, ou seja, independente de lei.

(...)



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

14
JN

Noutras palavras, a regra relativa a iniciativa legislativa aplica-se apenas aos casos em que a obrigação imposta por lei não deriva automaticamente da própria Constituição. Tal interpretação deve ainda ser corroborada pelo disposto no art. 5º, § 1º, da CRFB, segundo o qual os direitos e garantias previstos na Constituição têm aplicação imediata.

Nesses termos, tratando-se o diploma impugnado na origem de matéria decorrente diretamente do texto constitucional, não subsiste o vício de iniciativa legislativa sustentado pelo Tribunal a quo.

Assim, o acórdão recorrido revela-se em dissonância com a Constituição Federal e com a jurisprudência desta Corte, razão pela qual dou provimento aos recursos extraordinários, assentando a constitucionalidade da Lei municipal nº 5.849/2019, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF. **(STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.308.883
SÃO PAULO - RELATOR: MIN. EDSON FACHIN -
Julgamento: 07.04.2021) (destaques inseridos)**

Julgando recurso versando sobre lei de conteúdo praticamente idêntico ao da Proposição n.º 81/2021, de iniciativa de edil, o STF reconheceu a constitucionalidade da proposição, afastando o argumento de vício de iniciativa, não deixando, assim, dúvida quanto à constitucionalidade da proposição equivocadamente vetada pelo Chefe do poder Executivo Municipal de Bom Despacho.

Como não poderia deixar de ser, os tribunais estaduais seguem na mesma trilha do E. STF, conforme recente julgado do TJSP:

Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido liminar – Lei Municipal nº 7.898/2021 - Promulgada após rejeição do veto total - Lei questionada que veda a nomeação para cargos em comissão de pessoas que tenham sido condenadas pela Lei Federal nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) no âmbito do Município de Guarulhos. Alegação de vício de iniciativa, por entender que a matéria é de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, §2º, itens 1 e 4 da Constituição Bandeirante. Diferença entre os requisitos para provimento de cargos públicos, cuja iniciativa legislativa está reservada ao chefe do Poder Executivo, e as condições para o provimento de cargos públicos, de iniciativa comum ou concorrente, que é a hipótese dos autos. **A vedação à nomeação de condenados pela Lei Maria da Penha a cargos em comissão estabelece parâmetros éticos para a ocupação dos cargos públicos Norma geral de**



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

15
JF

moralidade administrativa, cuja concretude sequer depende de lei. Concessão de eficácia ao art. 37 da Constituição Federal, reproduzido no art. 111 da Constituição Estadual Jurisprudência do E. STF julgando constitucional norma semelhante à ora impugnada Existência de razoabilidade na vedação imposta. **Ação julgada improcedente.** (TJSP - Órgão Especial - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2101965-55.2021.8.26.0000 – Relatora Desembargadora Luciana Bresciani – julgamento 17.11.2021)

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 81/2021, não podendo assim, sob o aspecto jurídico, ser mantido o voto em exame.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria opina, do ponto de vista estritamente jurídico, pela derrubada do voto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Bom Despacho, 17 de março de 2022.


HAROLDO CELSO DE ASSUNÇÃO
OAB/MG 70.464
ASSESSOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL