



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



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO Nº: 071/2022

REFERÊNCIA: Veto nº 13/2022 – Veto Integral à
Proposição de Lei n.º 84/2021

SOLICITANTE: Presidência da Câmara Municipal

1. RELATÓRIO

Conforme Mensagem n.º 29, de 04 de novembro de 2022, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal decidiu vetar, integralmente, a Proposição de Lei n.º 84/2021, de autoria da Vereadora Paré, que “dispõe sobre a adoção de medidas de segurança por administradores de casas de shows, restaurantes, bares e estabelecimentos similares e organizadores de eventos esportivos, musicais ou culturais, visado à proteção das mulheres em situação de risco ou vulnerabilidade”.

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, XI da Lei Orgânica do Município”.

Acrescentou dizendo que “trata de matéria afeta ao exercício do Poder de Polícia Administrativa, bem como a organização administrativa e à estruturação e atribuição dos órgãos da Administração Pública Municipal, que são de competência privativa do Prefeito Municipal”.

Aduziu ainda que o “vício em questão decorre de dois aspectos específicos, quais sejam (i) criar obrigação a particular pelo exercício de atividade empresarial; (ii) impor a Administração Pública Municipal a implementação de rotina de fiscalização específica sem prévia análise quanto aos impactos na estrutura administrativa e custos operacionais envolvidos”.

Arrematou concluindo que “-não obstante os nobres propósitos que inspiraram a aprovação da Proposição de Lei em comento, a propositura padece de vício de inconstitucionalidade”.



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



Em síntese, este é o relatório do necessário.

2. MÉRITO

A Proposição de Lei n.º 84/2022, vetada integralmente pelo Chefe do Poder Executivo, tem por objeto estabelecer a adoção de medidas de segurança, tais como afixação de cartazes em diversos estabelecimentos comerciais e empresariais visando prestar auxílio a mulheres em situação de vulnerabilidade ou risco, prestação de auxílio direto a frequentadoras desses estabelecimentos e acionamento da Polícia Militar, caso necessário. Tais medidas deverão ser adotadas por administradores de casas de shows, restaurantes, bares e estabelecimentos similares e organizadores de eventos esportivos, musicais ou culturais.

Em sua mensagem de veto, como sintetizado acima, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal, 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 veto 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*



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



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



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



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 Ético-Jurídicos. 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).***

*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.***



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



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.

(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;



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



- b) a criação de cargo e função públicos da Administração e afiação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;*
- 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 dispõe sobre a adoção de medidas de segurança por diversos setores da atividade empresarial, visando à proteção de mulheres em situação de risco ou vulnerabilidade, 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 84/2022.

A Proposição legislativa n.º 84/2022 não cuida, como quer fazer crer o Chefe do Executivo, de proposta legislativa que objetiva organizar a atividade do Poder Executivo.

O objeto da Proposição em foco, a princípio, é a materialidade do disposto no Art. 8º, V da Lei Federal 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que dispõe a redação seguinte redação:



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



Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

(...)

V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

É notório que a autora, inicialmente, visa normatizar no âmbito do Município, o disposto no texto legal mencionado. Em sua justificativa, ela pontua, citando inclusive dados concretos que pontuam casos envolvendo o Diploma Legal mostrando que os mesmos são recorrentes e necessitam de um olhar especial, sobretudo do Poder Público.

Visando justificar vício de iniciativa, o Exmo. Prefeito Municipal apresentou dois aspectos para sustentá-lo.

Em princípio alega criação de obrigação a particular para o exercício de atividade empresarial. Contudo não apresentou fundamentos legais para albergar sua posição. Chega a mencionar que a Proposição cuida de conceber uma obrigação para conceder alvará de funcionamento para determinados estabelecimentos. Analisando as disposições do Projeto de Lei é possível afirmar precisamente não haver imposições para concessão de nenhum tipo de alvará.

Ademais as condições impostas na Proposição visam atenção à dois princípios constitucionais, quais sejam; **Dignidade da Pessoa Humana e Supremacia do Interesse Público**. Visto que o auxílio será direcionado a pessoas em situação de vulnerabilidade e visando a plenitude de um direito coletivo.

Em continuidade, o Chefe do Poder Executivo alega que a Proposição afeta o Poder de Polícia Administrativa, afirmando que o mesmo é de sua competência privativa. Sobre o Poder de Polícia Administrativa Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que:



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



“O poder expressável através da atividade de Polícia Administrativa é o que resulta de sua qualidade de executora das leis administrativas, é a contraface de seu dever de dar execução a estas leis”. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Malheiros, 34ª ed. 2017 p 874)

Em continuidade, especificando sobre as atividades inerentes ao Poder de Polícia Administrativas:

*“(...) injunções concretas, como as que exigem a dissolução de uma reunião subversiva, apreensão de edição de revista ou jornal que contenha noticiário ou reportagem sediciosa, imoral ou dissoluta, **fechamento de estabelecimento comercial aberto sem a prévia obediência as requisitos normativos**, interdição de hotel utilizado para exploração de lenocínio, guinchamento de veículo que obstrua via pública, **são atos específicos de polícia administrativa praticados em obediência a preceitos legais e regulamentares.**” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Malheiros, 34ª ed. 2017 p 886)*

Na mesma linha, Matheus Carvalho leciona que

“É o poder que a Administração tem de restringir o exercício de liberdades individuais e de restringir o uso, gozo e disposição da propriedade privada, sempre na busca do interesse público.” (CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo, 6ª Edição, Editora Jus PODIVM, 2019 p 133.

É fato que o Poder de Polícia Administrativa é inerente ao Poder Executivo, posto que ele é o detentor da função de executar as leis. Contudo, inexistente fundamento jurídico concedendo o poder privativo de legislar sobre matérias cuja a execução será mediante o Poder de Polícia.

A matéria em análise, não dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo – esta sim, privativa do Chefe do Executivo – apenas estabelece uma obrigação a determinados empresários e administradores



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



no âmbito do Município visando a integridade dos Princípios Constitucionais da Dignidade da Pessoa Humana e Supremacia do Interesse Público.

Outro ponto que merece destaque nos dizeres do Chefe do Poder Executivo, é rotina fiscalizadora contínua e permanente aos diversos estabelecimentos comerciais no Município, e quais seus impactos financeiros/orçamentários aos cofres públicos

Já fora mencionado que a fiscalização, no âmbito municipal, é atividade inerente ao Poder Executivo, o legislador não pode discorrer sobre como a mesma deve ser realizada, visto que invadiria a competência. **Reitero aqui inexistir dispositivos legais atribuindo competência privativa ao Poder Executivo para legislar sobre matérias cuja a execução será mediante o Poder de Polícia (poder de fiscalização).**

No que concerne aos possíveis impactos orçamentários/financeiros, o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento sobre o assunto;

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878. 911 Rio de Janeiro. Relator: Ministro Gilmar Mendes).

Conforme explanado, em que pese os possíveis impactos no orçamento do Município, tal fato não poderia coibir o Parlamentar de legislar sobre determinadas matérias.

Nota-se que o Chefe do Poder Executivo quer fazer crer que a Proposição em análise invade o terreno das Organização Administrativa ao criar a obrigação e rotina específica de fiscalização. Contudo não se observa em nenhum dispositivo do Projeto de Lei, menção à dinâmica de fiscalização – se limitando apenas em dizer que a não observância do disposto na Lei, sujeitará o estabelecimento ou o organizador a multa fixada por regulamento (Art. 3º) – tal regulamentação ficará a cargo do Poder Executivo conforme disposição do Art. 5º.

Vê-se, portanto, que não procedem as razões de veto invocadas pelo Chefe do Poder Executivo, não havendo vício de iniciativa e violação da



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



separação dos poderes na Proposição de Lei n.º 84/2022, não podendo assim, sob o aspecto jurídico, ser mantido o veto em exame.

3. CONCLUSÃO

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

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Bom Despacho, 24 de novembro de 2022.

HAROLDO CELSO DE ASSUNÇÃO

OAB/MG 70.464

ASSESSOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL