



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO Nº: 036/2023

REFERÊNCIA: Veto nº 005/2023 – Veto Integral
à Proposição de Lei 12/2023

SOLICITANTE: Presidência da Câmara Municipal

1. RELATÓRIO

Conforme Mensagem de Veto n.º 10, de 07 de julho de 2023, o Exmo. Sr. Prefeito decidiu vetar integralmente o Projeto de Lei n.º 12/2023, de autoria da Vereadora Paré, o qual “institui o Colar de Girassol como instrumento auxiliar de orientação para identificação de pessoas com deficiência não visível ou oculta e contém outras disposições”.

O Chefe do Poder Executivo apresentou seu entendimento no sentido de que a proposição “invade sua competência, criando despesas para a Administração e modificando procedimentos atinentes à organização interna e administrativa, padecendo de vícios de inconstitucionalidade em face do princípio da separação dos poderes” além do vício de iniciativa.

A mensagem de veto traz o argumento de que não compete ao Município legislar sobre deficiências, sendo admitido tão somente viabilizar direitos às pessoas com deficiência, mas, caso ocorra incompatibilidade com legislação geral, a eficácia dos atos será suspensão, fundamentando-se através do artigo 24, XIV, §§1º ao 4º da Constituição Federal.

O Prefeito alegou que a proposição contém obrigações de caráter financeiro e logístico imputadas ao Poder Executivo, indo de encontro com a tese de repercussão geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal. No crivo dos aspectos formais e materiais a propositura fere o artigo 61, §1º, inciso b da Constituição Federal e o artigo 87, XI da Lei Orgânica deste município, invadindo a competência privativa ao dispor sobre organização administrativa e a atividades do Poder Executivo. Segundo o documento do veto integral, a “iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e viola, conforme



posicionamento jurisprudencial uníssono, o princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º CF), denominado “Reserva da Administração”, conforme entendimento do Pleno do STF (...).”

O Prefeito concluiu que o Projeto de Lei “se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade iniciativa de lei exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal”, não podendo ser sancionada por estar sob a égide da ilegalidade e contrária ao interesse público.

Em síntese, este é o relatório do necessário.

2. MÉRITO

O Projeto de Lei n.º 12/2023, vetado integralmente pelo Chefe do Poder Executivo, tem por objeto instituir o colar de girassol como instrumento auxiliar de orientação para identificação de pessoa com deficiência não visível ou oculto e contém outras providências.

A propositura estabelece que o colar de girassol será um símbolo, um meio de identificação das pessoas com deficiências ocultas, para que recebam a atenção especial necessária, o atendimento prioritário e mais humanizado especialmente de repartições públicas e estabelecimentos privados. Assim, os órgãos governamentais, os supermercados, bancos, farmácias, restaurantes, bares, lojas e estabelecimentos similares deverão garantir o atendimento adequado para as pessoas que estiverem usando o colar.

Na mensagem encaminhada a esta casa, como sintetizado acima, o Exmo. Sr. Prefeito, sem mencionar o mérito, vetou a propositura integralmente por entender basicamente que: I) não compete ao ente municipal legislar sobre deficiências, pois compete à União e aos Estados dispor sobre a proteção das pessoas com deficiência; II) ocorreu invasão da competência do Poder Executivo, sendo a iniciativa legislativa da matéria exclusivamente sua, havendo, portanto, vício de iniciativa e violação da separação dos poderes; III) a propositura modifica procedimentos atinentes à organização interna e administrativa, acarretando vício de inconstitucionalidade; III) contém obrigações de caráter financeiro, gerando aumento de despesas.

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

Constata-se, de início, que o conteúdo abordado está em consonância com a distribuição de atribuições previstas na



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



Constituição, especialmente no que se refere à permissão para que os Municípios legislem sobre assuntos de interesse local, notadamente no âmbito da saúde pública, complementando a legislação vigente, conforme disposto no art. 30, incisos I e II, em conjunto com o art. 23, inciso II, e o art. 24, inciso XII, todos eles da Constituição Federal de 1988. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Além disso, cumpre destacar que a presente proposição não aborda diretamente e nem cria direitos para as pessoas com deficiências, mas tem por objetivo estabelecer mecanismos que assegurem o cumprimento dos direitos já garantidos na legislação vigente. O projeto viabiliza o respeito aos direitos daquelas pessoas que possuem deficiências não aparentes.

A análise da constitucionalidade de uma proposição legislativa envolve primordialmente dois aspectos essenciais: I) o formal, que abrange o respeito às normas do processo legislativo, especialmente as disposições relativas à competência e à iniciativa para a elaboração de leis; II) o material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

No que concerne ao aspecto formal, vale salientar que a matéria em questão não se enquadra nas competências exclusivas do Chefe do Poder Executivo, listadas nos artigos 61, §1º, II, 84, III e 165 da Constituição Federal e nem aquelas listadas na Lei Orgânica. Este, é o fundamento central das razões de veto: 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 Federal¹, do qual extrai-se o seguinte trecho:

(...)

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



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



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 Leôncio 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 têm o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as gerir. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o



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



Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria lhe oferecer 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 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.

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:



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) 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;
 - 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 institui o colar de girassol com instrumento auxiliar de orientação para identificação de pessoas com deficiência não visível ou oculta ofende o poder privativo do Prefeito de dispor sobre a organização administrativa e a atividade do Poder Executivo.

A resposta, conforme demonstrado, claramente é negativa. Portanto, não há nenhum impedimento para que a Câmara Municipal detenha a iniciativa para legislar sobre esse tema. A propositura não causa nenhuma interferência no funcionamento de órgãos da Administração Pública Municipal.

O Projeto de Lei em análise não cuida, como quer fazer crer o Chefe do Executivo, de proposta que objetiva organizar ou gerenciar a atividade do Poder Executivo e nem mesmo modifica procedimentos atinentes à organização interna e administrativa.



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



Como visto, todo o conteúdo da proposição objeto do veto constitui dever já imposto pela legislação vigente. O Projeto de Lei apenas tratou de conceder ferramentas para que os direitos das pessoas com deficiências ocultas ou não visíveis sejam respeitados, sem que sofram qualquer tipo de constrangimento ou sejam compelidas a adotar alguma forma de ativismo. A propositura não modifica procedimentos atinentes à organização interna e administrativa, uma vez que não modifica a estrutura de nenhum órgão ou setor, sendo da escolha das autoridades envolvidas o modo como a norma será cumprida.

Sob o prisma material, constata-se que o teor da proposta não conflita com nenhum dispositivo da Constituição Federal. Seu objeto consiste na salvaguarda de direitos sociais fundamentais consagrados no texto constitucional. Como já mencionado, é incumbência compartilhada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios zelar pela saúde e assistência pública, bem como garantir a proteção das pessoas com deficiência.

Efetivamente, as pessoas com deficiência demandam maior atenção por parte do Poder Público, fato corroborado pelas inúmeras leis editadas no âmbito infraconstitucional. Nesse contexto, a legislação municipal deve buscar conferir efetividade a essas normas, levando em conta as peculiaridades locais. Dessa maneira, o município possui a prerrogativa e o dever de implementar medidas em benefício das pessoas com deficiência e também de legislar sobre a matéria, desde que em conformidade com a legislação nacional e estadual aplicável.

Com relação à alegação de que o Projeto de Lei contém obrigações de caráter financeiro, imputadas ao Poder Legislativo, o Prefeito municipal citou o entendimento do STF cuja decisão em repercussão geral definiu a tese 917. O trecho central da decisão segue transcrito a seguir:

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.



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



*(ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES,
Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO
ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217
DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-*

Dessa forma, fica claro que o entendimento da Suprema Corte é oposto à alegação do Prefeito. Desse modo, a alegação do Prefeito de que o Projeto de Lei implica despesas para o Executivo não constitui, por si só, um fundamento para sua inconstitucionalidade, conforme ratificado pela jurisprudência consolidada do STF.

Vê-se, portanto, que não procedem as razões de veto invocadas pelo Chefe do Poder Executivo, não havendo inconstitucionalidade, ilegalidade, vício de iniciativa e violação da separação dos poderes na Proposição de Lei n.º 12/2023, 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, 13 de julho de 2023.


RITA ALESSANDRA QUIRINO
OAB/MG 75879
ASSESSORA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL