



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Matéria: Veto nº 9/2023

Ementa: Veto Total ao Autógrafo nº 192/2022, referente ao Projeto de Lei nº 130/2022, de autoria do Vereador Reginaldo Roberto Rodrigues da Costa, que Dispõe sobre a instituição do Programa "De Volta ao Trabalho", destinado a promover a reinserção de idosos no mercado de trabalho.

Autoria Poder Executivo

Relatoria: Vereador Paulo Pereira Filho

I - RELATÓRIO

A presente proposição de autoria do Poder Executivo, de Veto Total ao Autógrafo nº 192/2022, referente ao Projeto de Lei nº 130/2022, tramita neste Poder Legislativo e encontra-se nesta Comissão atendendo as normas estabelecidas no Regimento Interno deste Poder Legislativo, com a finalidade de que seja elaborado parecer sobre a matéria.

Em justificativas o Chefe do Poder Executivo aduz que:

“Cumpre-me comunicar a Vossa Excelência que, nos termos dos artigos 59, §1º e 83, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Hortolândia, decidi vetar, totalmente, o Projeto de Lei nº 130/2022, representado pelo Autógrafo nº 192, de 13 de dezembro de 2022, que “Dispõe sobre a instituição do Programa ‘De Volta ao Trabalho’, destinado a promover a reinserção de idosos no mercado de trabalho.”.

Dentro da tramitação preliminar, restou ouvida a Secretaria Municipal de Governo, através do Departamento de Direitos Humanos; a Secretaria Municipal de Inclusão e Desenvolvimento Social, assim como a Procuradoria Geral do Município, que se manifestaram apontando a necessidade de veto integral do Projeto de Lei, pelos motivos e razões abaixo expostas.

Imperioso salientar, a princípio, que do texto não se extrai qualquer das características próprias das normas jurídicas, quais sejam: bilateralidade, generalidade,





CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

abstratividade, imperatividade e coercibilidade 1. Nem tampouco traduz quaisquer dos objetivos próprios das normas jurídicas que são “punir, ordenar, proibir ou permitir (BOBBIO, 2016)” 2. A proposta não traz disposição de lei genérica, sendo direcionada exclusivamente ao Poder Executivo, que deve adotar todas as providências e atividades previstas nos artigos 2º, 3º e 4º. Isso viola o princípio da harmonia e independência dos poderes, instituindo por lei o que poderia ser implementado por um mero programa de competência exclusiva do Poder Executivo.

As atividades e providências propostas também demandam custos, que envolvem aquelas previstas nos mesmos artigos 2º, 3º e 4º, sem que tenha havido indicação dos recursos disponíveis, o que fica evidenciado no artigo 5º, embora tecnicamente desnecessário.

Com isso houve ofensa aos arts. 5º, 25, 47 II, e 144 da Constituição do Estado. Neste sentido as ADIns de nºs 990.10.154291-9, 990.10.271623-6, 990.10.059374-9, 990.10.060815-0, 994.09.228383-3 e 994.09.230500-53 do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Além disso, a Secretaria de Inclusão e Desenvolvimento Social destaca que o Departamento de Geração de Renda e Economia Solidária dispõe de Projeto denominado “Empregabilidade Assistida - De Mãos Dadas”, que tem por objetivo fomentar a reinserção de pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social no mercado de trabalho, inclusive idosos atendidos nos equipamentos da Secretaria.

O Projeto acima mencionado realiza atividades como: a formação e orientação na participação de entrevistas; a elaboração de currículos e formação básica em cursos de Capacitação do Centro de Qualificação Profissional - I (CQP I) e nos espaços descentralizados. Outrossim, aos idosos acompanhados pela política de assistência social, através dos CRAS's e CREAS, quando manifestam o interesse de reinserção no mercado de trabalho são encaminhados para o Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT).

Ademais, e por último, a propositura não traz qualquer penalidade quanto à eventual desatendimento





CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

às suas disposições, o que compromete sua coercibilidade e é um forte indicativo de que o único sujeito da norma é o Poder Executivo, evidenciando a violação ao princípio da harmonia e independência dos poderes.

Isto posto, afóra as questões de mérito legislativo e interesse público suscitadas, imponho o veto total à propositura em apreço.

1AMORIM, Alexander Sales. Ciência do direito, a interpretação normativa como a quarta dimensão do direito. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5444, 28 mai. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66484>. Acesso em: 21 dez. 2022. 2AMORIM, Alexander Sales, opus citatum 3http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres

II - DA ANÁLISE DA MATÉRIA

O Veto em questão foi protocolizado em 4 de janeiro de 2023, sua ementa publicada, na data de 3 de fevereiro de 2023, no Diário Oficial do Município e lido em Plenário na Sessão de 6 de fevereiro de 2023, estando seu conteúdo disponível no site da Câmara Municipal, para cumprimento de publicidade e acompanhamento dos atos legislativos.

Em análise das razões de Veto, temos que verificar que as matérias sujeitas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo **estão previstas, taxativamente** (*numerus clausus*), **no artigo 61, §1º, da Constituição Federal** (dispositivo de aplicação obrigatória a Estados e Municípios, segundo a pacífica jurisprudência do STF).

Também, no mesmo sentido questionamento sobre o projeto de lei, de iniciativa parlamentar, prever regra que acarrete aumento de despesa. Esse anacrônico entendimento tem sua origem no art. 57, II, da Emenda Constitucional 1/69, que previa a seguinte disciplina:

Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:





CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;

Ocorre que a **Constituição de 1988 não repetiu essa regra**, limitando-se a estabelecer que:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

O que a **vigente constituição proíbe é que nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, as emendas apresentadas pelo legislativo acarretem aumento de despesa.**

Não existe, na Constituição de 1988, **nenhuma proibição a que projeto de lei de iniciativa parlamentar acarrete eventual aumento de despesa.** Nesse sentido se **orienta a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, como se vê dos precedentes cujas ementas a seguir se transcrevem:

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





CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

(...)

(ADI 3394, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe: 24.08.2007)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 11.530, de 21 de setembro de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul. Inclusão do Município de Santo Antônio da Patrulha na Região Metropolitana de Porto Alegre. Vício de iniciativa. Inexistência. Improcedência do pedido.

1. Não incide em violação da reserva de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CF) lei complementar estadual que inclui novo município em região metropolitana. A simples inclusão de município em região metropolitana não implica, per se, a alteração da estrutura da máquina administrativa do Estado. Precedente: ADI nº 2.809/RS, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 30/4/04.

2. O impedimento constitucional à atividade parlamentar que resulte em aumento de despesa (art. 63, I, CF/88) só se aplica aos casos de iniciativa legislativa reservada. Ademais, conforme esclarece a Assembleia Legislativa, a inclusão de município na região metropolitana não gera aumento de despesa para o Estado, uma vez que “a dotação orçamentária está vinculada à própria região metropolitana, independentemente do número de





CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

municípios que a integrem, sendo irrelevante, portanto, a inclusão posterior de Município da região em comento”.

(...)

(ADI 2803, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 18-12-2014 PUBLIC 19-12-2014)

Vale citar a respeito da matéria o estudo de José Maurício

Conti:

“Não se pode aceitar, por conseguinte, em face do texto constitucional vigente, a tese de que são de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo **as leis que disponham sobre ‘aumento de despesa’, conforme entendimento construído sob a égide do ordenamento jurídico já não mais em vigor, sustentado em disposição constitucional hoje inexistente.**

(...)

Ademais, como já explicitado, a iniciativa reservada é hipótese excepcional, só admissível em face de texto constitucional explícito, e não há dispositivo constitucional ou legal em vigor que reserve ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa em caso de aumento de despesa.

Não sendo cabível interpretação ampliativa na hipótese, e não havendo também argumentos consistentes para tal interpretação, como se demonstrou, é forçoso reconhecer ser concorrente a iniciativa em projetos de lei que aumentem a despesa, ou seja, trata-se de iniciativa legislativa geral. (...)





CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Não há vedação expressa à iniciativa legislativa para tais hipóteses, o que por si só impede reconhecer ser ela privativa do Chefe do Poder Executivo. Acrescente-se que restringir a iniciativa legislativa nestes casos ao Chefe do Poder Executivo implica transferir-lhe a quase totalidade do poder de iniciar o processo legislativo, tornando, na prática, a exceção, que é a iniciativa reservada, em regra; e a regra, que é a iniciativa geral, em exceção.

Mesmo que eventuais projetos de lei que instituem programas, ações governamentais e políticas públicas em geral não tenha como conter previsão dos exatos recursos disponíveis, até pela inviabilidade prática de fazê-lo, uma vez que nem sempre se terá a exata dimensão deles, isto não altera o aspecto subjetivo da iniciativa legislativa. Continuará sendo geral, admitindo-se a multiplicidade de órgãos e pessoas que possam exercê-la.”

Por fim,

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 3.503, de 19 de março de 2012, de iniciativa parlamentar, que estabelece a disponibilização, pelo Poder Executivo, na página do Município na internet, do "Portal da Transparência Pública de Ubatuba" **Vício de iniciativa não identificado** - Lei em comento que apenas versou tema de interesse geral da população, concernente a informações relativas à atuação da Administração Pública Municipal, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, que seria afeta apenas ao Poder Executivo Acesso da população a registros administrativos e a informações sobre atos de governo que, ademais, se insere dentre os direitos e garantias fundamentais previstos na CF (art. 5º, XXXIII), tendo seu exercício regulado na Lei Federal nº 12.527/2011 - Município de Ubatuba que, outrossim, já possui página própria na rede mundial de computadores, a qual requer permanente atualização e





CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

manutenção, serviços para os quais certamente funcionários já foram designados - Determinação de inserção de novos dados, na forma definida na legislação ora impugnada, que, destarte, não representa qualquer incremento na despesa do ente público local e nem tampouco intromissão nas atribuições funcionais dos servidores envolvidos, uma vez que atinentes às mesmas obrigações que já lhes haviam sido destinadas - Inocorrência, nessa linha, de violação ao princípio da separação dos poderes **Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.**" (ADIn nº 0270082-58.2012.8.26.0000, Desembargador Relator Paulo Dimas Mascaretti, j. 26.06.2013)

Não existe, portanto, nenhuma inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, **assim, resta claro que o projeto em análise não padece de qualquer vício de constitucionalidade ou legalidade.**

III - VOTO

Assim diante dos aspectos que cabem esta comissão analisar, e em razão dos argumentos acima expostos, manifestamo-nos **CONTRARIAMENTE ao VETO TOTAL ao Projeto de Lei n.º 130/2022.**

É o voto e relatório.

Sala das Comissões, 20 de fevereiro de 2023.

Vereador Paulo Pereira Filho
Relator



