

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.661 DE 2000

Institui a linha oficial de pobreza e estabelece que o Governo Federal deverá definir metas de progressiva erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades socioeconômicas, e dá outras providências.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Odair

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

Trata-se de projeto de lei originário do Senado Federal e de autoria do senador Eduardo Suplicy, através do qual se objetiva definir o rendimento anual mínimo necessário para que um grupo familiar ou uma pessoa que viva sozinha possa suprir suas necessidades vitais.

O parecer do ilustre Deputado Odair é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

É o relatório.

VOTO.

O texto define o que se entende por linha oficial de pobreza, como “o rendimento anual mínimo necessário para que um grupo familiar ou uma pessoa que viva sozinha possa suprir suas necessidades vitais” (parágrafo único do art. 1º da proposição apresentada).

Para dar cumprimento ao preceituado no inciso III do art. 3º da Constituição Federal, a proposta de lei objetiva que o Presidente da República defina as metas nacionais e regionais para erradicação da pobreza.

O projeto de lei não pode ser aprovado, por conter vício de inconstitucionalidade. É que, em primeiro lugar, busca disciplinar atividade que é exclusiva e privativa do Presidente da República. Ao tentar inserir na mensagem anual que deve ser endereçada pelo Presidente ao Congresso Nacional, nos exatos termos do inciso XI do art. 84, a Constituição da República determinou que o Chefe de governo remeta mensagem “expondo a situação do país e solicitando as providências que julgar necessárias”. Ora, o conteúdo da mensagem é matéria que, por força de disposição constitucional, compete exclusivamente, ao Presidente da República, descabendo ao Congresso Nacional ditar-lhe balizas.

Estabelece o art. 84 que as matérias ali mencionadas se incluem na *competência privativa* do Presidente da República. Como se pode estabelecer critérios ou limites ou imposições para que o Presidente diga à nação o que pode não querer ou que se lhe imponha expor o que não pretende? O juízo é unicamente do Chefe de Estado ao enviar a mensagem ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Na Introdução à Ciência do Direito conhecemos o princípio da hierarquia das leis no Estado Federal. Ao lado desse princípio e como parte integrante dele, existe o da hierarquia dos poderes, que é estudado em Teoria Geral do Estado.

No sistema norte americano, adota-se o princípio de que todos os poderes políticos, em regra, competem aos Estados-membros, cabendo à União exercer apenas aqueles que expressamente lhe forem delegados pela Constituição federal.

Sob a mesma orientação foram elaboradas e promulgadas as Constituições federais da Suíça, da Austrália e da Argentina. O Brasil, no que diz respeito a competência também adotou a orientação norte-americana em todas as Constituições Republicanas e federativas - 1891, 1934, 1937 e 1946 .

Primeiramente, é importante conceituarmos o que significa competência. Segundo José Afonso da Silva “competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competência são as diversas modalidades de poder que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (Silva, José Afonso, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, 16ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 1998, pág. 413).

A Constituição de 1988 elaborou determinado sistema no qual existem competências exclusivas, privativas, comuns e concorrentes, em relação

aos entes federativos. A competência da União é bastante ampla, o que reduz o campo de atuação de Estados e Municípios.

O princípio que informa a teoria da repartição de competência é o da predominância do interesse que estabelece três níveis regionais de apreciação, quais sejam: o geral, nacional ou coletivo, que diz respeito à União, o regional que abrange a área territorial dos Estados Federados e, por fim, o local que atinge a circunscrição do município.

Conforme nos ensina Carla Marshall, “o legislador constituinte valeu-se de quatro modalidades diferentes de repartição de competência, a saber: competência exclusiva: é a competência que exclui a de qualquer outro ente; competência privativa: é a própria de um ente da Federação, mas que admite delegação a outro ente; competência comum: é permitida pela participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e, por fim, competência concorrente que vem a ser a mais complexa das quatro, estando presentes a União, os Estados e o Distrito Federal. Os municípios não se encontram nesse rol.” (Marshall, Carla, “Curso de Direito Constitucional”, 1ª edição, Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2000, pág.38/39).

Para Manoel Gonçalves, “competência exclusiva é somente para quem recebeu a competência e pode dispor sobre a matéria com exclusão de qualquer outro.” (Filho, Manoel Gonçalves Ferreira, “Curso de Direito Constitucional”, 22ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 1995, pág.44).

Nesse mesmo sentido Celso Bastos diz que “a utilização do termo privativo denota uma utilização exclusiva por parte da União a repelir a intromissão de qualquer outra pessoa.” (Bastos, Celso Ribeiro, “Curso de Direito Constitucional”, 19ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 1998, pág. 298).

Pinto Ferreira define competência exclusiva como sendo “a capacidade jurídica de exercer privativamente certas atribuições em uma determinada atividade.” (Ferreira, Pinto, “Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno”, vol. II, 5ª edição, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1971, pág. 328).

Alexandre Issa Kimura discorre que “as competências são, pois, de natureza administrativa e legislativa. A competência legislativa privativa indica a atribuição dos entes federativos para que, paralelamente, tratem de assuntos relacionados à sua autonomia, sem que um possa interferir em outro enquanto que a competência administrativa privativa envolve execução de tarefas pelo respectivo ente político apontado pela Constituição, nos limites de competência dispostos, de forma explícita ou implícita.” (Kimura, Alexandre Issa,

“Curso de Direito Constitucional”, São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2005, pág. 137/138).

Por fim, Fernanda Dias define competência privativa ou exclusiva “quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais.” (Almeida, Fernanda Dias Menezes, “Competências na Constituição de 1988”, 2ª edição, São Paulo: Ed. Atlas, 2000, pág. 79).

Há, pois, *competência outorgada aos entes federativos e competência atribuída aos agentes ou órgãos públicos*.

A hipótese em análise diz respeito à competência dos agentes públicos, entendendo-se órgão como plexo de competências e agente como a pessoa que instrumentaliza as atribuições afetas ao órgão.

Ressalte-se que há distribuição de competências entre as diversas entidades públicas federativas, que constam do texto constitucional e, da mesma forma, aquelas atribuições indicadas aos órgãos e agentes públicos.

A competência que é outorgada em nível constitucional não pode ser delimitada por lei. Ademais, cuida-se de competência privativa, o que significa que descabe interferência de qualquer outro poder no disciplinar seu conteúdo.

De outro viés, busca o mesmo texto da proposição disciplinar que metas sejam historiadas nos planos orçamentários, como se vê pela redação do parágrafo 3º do art. 2º do projeto apresentado. Ora, nos exatos termos da letra b do inciso II do art. 61, é também da competência privativa do Presidente da República a iniciativa de leis que disponham sobre matéria orçamentária. Em sendo assim, descabe ao legislador dispor sobre o conteúdo das propostas de leis orçamentárias que serão encaminhadas ao Congresso Nacional.

O art. 2º obriga o Presidente da República a estabelecer metas nacionais e regionais de progressiva erradicação de pobreza. O problema é que deverá fazer tal estabelecimento quando do envio de sua mensagem ao Congresso Nacional, na abertura do ano legislativo. Ora, já se viu que o conteúdo da mensagem é ato privativo, tal como definido na Constituição, do Presidente da República. O que é privativo não admite qualquer interferência, por melhor que sejam as intenções de quem as propõe.

Em sendo assim, pouco se pode aproveitar do projeto, salvo o art. 1º que define o que se considera linha de pobreza. No entanto, como não se

pode, a partir daí, ter qualquer consequência prática, o melhor é a rejeição completa do projeto.

Salutar e elogiável a iniciativa do nobre senador Eduardo Suplicy, não fora o óbice de inconstitucionalidade a macular-lhe o projeto.

Meu voto, com respeito ao parecer do digno deputado Odair, é pela inconstitucionalidade da proposição.

Sala das Comissões, em 24 de abril de 2007

Deputado Regis de Oliveira