



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer nº 21/2014-PG

Assunto: Análise do PL 33/2014 que altera a Lei 215/1999 – Semana de Educação.

Referência: Pedido verbal/ informal do Procurador-Geral.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Ementa: Direito Constitucional. Lei municipal proveniente do Poder Legislativo que cria atribuições ao Poder Executivo. Impossibilidade. Inconstitucionalidade formal subjetiva ou propriamente dita. Iniciativa de lei privativa do Prefeito municipal. Não convalidação do vício de iniciativa nem mesmo pela sanção do Prefeito.

I. Relatório

1. Trata-se de estudo e parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade (ou não) do PL supra referido.

2. Atendidos os requisitos regimentais, encontra-se a proposição em condições de análise.

É o que basta relatar. Passo a fundamentar.

II. Fundamentação jurídica

3. Em que pese a presente proposta seja de grande relevância e interesse da comunidade hamburguense haja vista a preocupação com a educação e formação das crianças, o Projeto não se apresenta em sintonia com o Ordenamento Jurídico. Vejamos:

4. Primeiramente cabe lembrar que tanto para criar uma lei, quanto para alterar uma já existente, é preciso legitimidade constitucional para iniciar o processo legislativo, uma vez que os efeitos práticos são os mesmos: mudança na legislação.

5. Considerando que ao Poder Legislativo cabe legislar, e ao Poder Executivo cabe administrar, é possível concluir que o ato legislativo que invade a esfera da gestão administrativa é inconstitucional, por violar a regra da separação de Poderes.

6. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça Gaúcho, julgando a ADI 70000600460 fulminou lei do Município de Progresso, cuja matéria é muito similar:

ADIN. MUNICIPIO DE PROGRESSO. PRELIMINAR DE INEPCIA



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

REJEITADA. AFIGURA-SE INCONSTITUCIONAL. POR VICIO FORMAL, A LEI MUNICIPAL N. 88103/99, QUE INSTITUI A OBRIGATORIEDADE DE PROGRAMAS INTERDISCIPLINARES DE EDUCACAO AMBIENTAL NAS ESCOLAS DA REDE PUBLICA, A SEREM DESENVOLVIDOS POR PROFISSIONAIS CREDENCIADOS ATRAVES DE CURSO MINISTRADO PELO SECRETARIO MUNICIPAL DA EDUCACAO. LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ORGANIZACAO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRACAO PUBLICA, COM AUMENTO DE DESPESA, DEVEM SE ORIGINAR DO EXECUTIVO MUNICIPAL E NAO DO LEGISLATIVO. AFRONTA AOS ARTS.60, II "D" E 82, VIII DA CARTA ESTADUAL. ADIN JULGADA PROCEDENTE. (9 FLS) (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70000600460, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 07/08/2000) Assunto: 1. LEI. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. FALTA DE INICIATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DA DESPESA PUBLICA. EFEITOS. 3. ORIGEM: PROGRESSO. Referências Legislativas: LM-88103 DE 1999(PROGRESSO). CE-60 DE 1989 INC-II. CE-82 INC-VII DE 1989.Data de Julgamento: 07/08/2000.

7. Interessante abordar ainda que a presente proposição visa alterar a Lei 215/1999, assim como fez o PL 216/14L/2007.
8. Tal PL (216/14L/2007), não obstante tenha sido aprovado e posteriormente sancionado pelo Prefeito (deu origem à Lei 1.723/2007), assim como a proposição ora em análise, é maculado por vício de inconstitucionalidade.
9. Nesse sentido, na época, foi exarado parecer jurídico (anexo).
10. Ocorre que a sanção subsequente pelo Chefe do Poder Executivo não é capaz de convalidar o vício de iniciativa, haja vista que o ato é nulo e o que é nulo não pode ser convalidado.
11. Isso tanto é verdade que, mesmo esta lei (1.723/2007) gozando de presunção de constitucionalidade, ela pode, a qualquer momento, ser alvo de uma ADI e extirpada do ordenamento jurídico. Basta que um dos legitimados a propor a ação se dê conta e questione o vício.
12. O processo legislativo regular é pressuposto de validade da lei, tendo em vista a obrigatoriedade de observância ao princípio do devido processo legal. Esta conclusão pode ser extraída a partir dos princípios constitucionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

13. Ainda interpretando a Constituição Cidadã, é possível concluir que se o procedimento legislativo é pressuposto indeclinável de validade da lei, ele também é um procedimento necessário e obrigatório não sendo qualquer falha passível de convalidação nem mesmo pelo Chefe do Poder Executivo.

14. Nesse sentido, a Jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

"A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubstância da Súmula 5/STF. Doutrina. Precedentes." (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007.)

15. Em suma, não tem o(a) autor(a) da proposta legitimidade constitucional para a propositura desta, não sendo o caso de competência legislativa comum, art. 40 da Lei Orgânica Municipal.

16. Sendo assim, uma opção para evitar o vício de iniciativa seria a transformação do Projeto em Indicação Legislativa para o Prefeito Municipal.

III. Conclusão

17. Diante da argumentação exposta, quanto ao aspecto jurídico, entendo ser o PL 33/2014 inconstitucional e ilegal.

É o parecer que submeto à consideração.

Novo Hamburgo/ RS, 3 de abril de 2014.


Fernando Mizerski
Procurador



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ASSESSORIA JURÍDICA

Parecer - Projeto de Lei nº 216/14L/2007 - Dá nova redação ao artigo 2º da Lei Municipal n. 215/99, que cria, nas escolas da Rede Municipal de Ensino a Semana de Educação para a vida, e dá outras providências.

1 - Relatório

Trata-se do Projeto de Lei nº 216/14L/2007 que “dá nova redação ao artigo 2º da Lei Municipal n. 215/99, que cria, nas escolas da Rede Municipal de Ensino a Semana de Educação para a vida, e dá outras providências”.

Reunindo formalmente os requisitos regimentais, está em condições de análise e parecer.

Em síntese, o Relatório.

2 - Análise do Projeto de Lei

O presente projeto é **totalmente** maculado de inconstitucionalidade, tanto pelo aspecto formal como pelo material, não carecendo a proponente de competência legislativa para o objetivo almejado.

Dispõe a Constituição Federal, art. 61, § 1º, II, *b*, que a iniciativa de lei que disponha sobre organização administrativa é do Presidente da República. Tal disposição constitucional, sendo de reprodução obrigatória, está presente também na Constituição do Estado, art. 60, II, *d*,¹ e na Lei Orgânica do Município, art. 59, VI².

Nesse sentido, o magistério de Hely Lopes Meirelles³:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores **são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito**. As leis orgânicas municipais devem

1 Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II – disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

2 Art. 59. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei.

3 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 607.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ASSESSORIA JURÍDICA

reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuição das secretarias**, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; a matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental [grifo nosso].

Continua Meirelles⁴:

Iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. *Iniciativa geral* é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou ainda, à população; ***iniciativa reservada ou privativa*** é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o **prefeito**, seja a Câmara. [grifo nosso]

Concluiu o raciocínio da seguinte forma⁵:

leis de **iniciativa exclusiva do prefeito** são aquelas em que **só a ele cabe o envio do projeto à Câmara**. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuição das secretarias**, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

Assim, diante da ingerência no âmbito da organização administrativa no Executivo, deparamo-nos com o vício formal de inconstitucionalidade, haja vista a desconformidade com as normas constitucionais de competência, pois invade competência privativa do Prefeito Municipal. E, por

4 Idem, ibidem. p. 662.

5 Idem, ibidem. p. 732 e 733.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ASSESSORIA JURÍDICA

não serem observadas as regras constitucionais de competência, há, outrossim, o vício material de inconstitucionalidade, qual seja a contrariedade com norma substantiva da Constituição da República, que no caso em tela, trata-se de um princípio: o da Separação dos Poderes, art. 2º. Além disso, há também aumento de despesa para o Executivo, o que não é permitido.

Em suma, não tem o (a) autor(a) da proposta legitimidade constitucional para a propositura desta, não sendo o caso de competência legislativa comum, art. 40 da Lei Orgânica Municipal, havendo a opção de remetê-la ao Prefeito Municipal como indicação legislativa.

3 - Conclusão

Diante do exposto, essa Assessoria Jurídica opina pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do presente Projeto de Lei.

É o parecer.

Novo Hamburgo, 31 de outubro de 2007.

Fernando Mizerski
Assessor Jurídico

Rui Augusto Bernardes Guerreiro
Assessor Jurídico