



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer nº 94/2017

Assunto: Análise do PL 51/2017 que dispõe sobre a implantação do Selo Cidade Linda.

Autor: Vereador Enfermeiro Vilmar

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

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. DISPÕE SOBRE IMPLANTAÇÃO DO SELO CIDADE LINDA. PROJETO-LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROPRIAMENTE DITA. VÍCIO FORMAL SUBJETIVO.

I. Relatório

Trata-se de estudo e parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade do PL suprarreferido.

Atendidos os requisitos regimentais, situa-se, a proposição, em condições de análise. É o que basta relatar, isto posto, passa-se a fundamentar.

II. Fundamentação jurídica

O Projeto-Lei em tela, oriundo do Poder Legislativo, visa à implantação do Selo Cidade Linda.

Em que pese a nobre intenção do vereador ao propor Lei visando à implementação do Selo Cidade Linda, com a finalidade de reforçar o bom comportamento e proporcionar uma oportunidade de as empresas agregarem valor a suas marcas por meio de boas práticas, através de certificação institucional da cidade de Novo Hamburgo, não há razões para que converta-se, tal PL, em norma jurídica municipal, haja vista a inconstitucionalidade *ab initio*, nas palavras do eminente



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

doutrinador Pontes de Miranda, por vício de formal de iniciativa, conforme razões a seguir aduzidas.

A Constituição da República (CF/88) em seu art. 61, § 1º, II informa serem “*de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.*” (**grifou-se**)

Por sua vez, a Constituição Estadual dispõe, em seu art. 60, II, “d”, serem “*de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre criação, estruturação e **atribuições das Secretarias e órgãos** da administração pública.*”, bem como o art. 82, VII, informa ser de competência privativa do Governador Estadual “***dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual***”. (**grifou-se**)

Ademais, a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 59, VI, prevê ao Prefeito “*dispor, de forma privativa, sobre a **organização e o funcionamento da Administração Municipal***”. (**grifou-se**)

O art. 2º da CF/88 privilegia um sistema constitucional de freios e contrapesos (*checks and balances*). Ao dispor que “*São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*” o constituinte originário propôs que, além do combate aos Abusos de Poder – inerentes ao Estado centralizado em um único Poder –, houvesse verdadeira independência entre os Poderes Estatais, em que um órgão só poderia exercer atribuições de outro, ou da natureza típica de outro, quando restasse expressa previsão constitucional.

Ainda, pelo Princípio da Simetria há real necessidade de os Municípios adotarem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição Estadual, bem como na Constituição da República, principalmente



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Corroborando, MENDES e GONET BRANCO explicitam:

“A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num princípio de simetria, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidos pelo constituinte federal.”¹

“É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis.”²

Ocorre que, ao propor a criação de lei atribuindo funções a órgãos competentes, bem como atribuições à Administração Pública Municipal, especificamente, ao órgão Executivo, há, em verdade, usurpação de competência do Poder Executivo pela Casa Legislativa Municipal.

Isto é, no caso em tela, no exercício legislativo que lhe é próprio, o órgão proponente do projeto atribui deveres ao órgão municipal³ dispondo, em certo modo, sobre seu funcionamento e ainda ao Poder Executivo Municipal e seus servidores, ao prever obrigatoriedade de vistorias nas empresas, de maneira periódica, a fim de verificar a manutenção e preenchimento dos requisitos estabelecidos pela futura lei⁴.

Há, nesse diapasão, vício com relação ao sujeito competente – vício nomodinâmico – para dispor sobre a organização administrativa e sobre serviços públicos municipais.

1 – Curso de Direito Constitucional – Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco – 7ª Ed. - Editora Saraiva – pág. 874, 2012, São Paulo.

2 – Curso de Direito Constitucional – Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco – 7ª Ed. - Editora Saraiva – pág. 886, 2012, São Paulo.

3 – Art. 3º A empresa que deseje receber a certificação Selo Cidade Linda deverá inscrever-se junto ao órgão competente, apresentando os documentos determinados em regulamento e participando efetivamente do custeio do projeto.

4 – Art. 3º [...]

Parágrafo Único – A administração pública procederá à vistoria do local a fim de apurar se todos os pré-requisitos exigidos para a concessão da certificação encontram-se presentes.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Nesse sentido, eminente doutrinador PEDRO LENZA explica:

"Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou o ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua "forma", ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.⁵

Algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas ou órgãos, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por eles, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, caracterizador da inconstitucionalidade do referido ato normativo."⁶

Não obstante, o mais nobre autor de obras de Direito Administrativo, HELY LOPES MEIRELLES, de maneira singular ensina:

"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; 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."⁷

Cumpre referir casos análogos decididos pelo TJRS, que, *mutatis mutandis*, poder-se-ia aplicar ao PL em cena, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.432/2016, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE "TORNA OBRIGATÓRIO A TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SÍTIOS ELETRÔNICOS, NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO O TRANSPORTE DE EDUCANDOS E PACIENTES". LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL **COMPETE AO CHEFE DO PODER**

5 – PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquematizado*, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 293, 2016.

6 – PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquematizado*, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 668, 2016.

7 – *Direito Municipal Brasileiro*, Editora Malheiros Editores, 15ª ed., p. 607.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatória a divulgação, em audiências públicas e em sítios eletrônicos, de dados de transporte de educandos pela Secretaria Municipal de Educação e de pacientes da Secretaria Municipal de Saúde, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. Ademais, conforme o art. 60, inc. II, alínea "d", da CE, **são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, de modo que a lei impugnada viola, também, a referida norma, uma vez que cria atribuições às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação e Esportes.** Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. ⁸ (grifou-se)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.273/2015, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE INSTITUI O BANCO DE REGISTRO DE DOADORES DE SANGUE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que, ao instituir banco de registro de doadores de sangue, **cria atribuições à Secretaria Municipal de Saúde, porquanto são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 60, inc. II, alínea "d", da Constituição Estadual).** Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. ⁹ (grifou-se)**

8 Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070796248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 28/11/2016.

9 Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068415397, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 17/10/2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL


III. Conclusão


Diante do todo exposto, relativamente ao aspecto jurídico, entende-se ser, o PL 51/2017, Inconstitucional, por vício formal de iniciativa, eis que não encontra-se entre as competências do Poder Legislativo propor norma jurídica que disponha sobre atribuições de órgãos e sobre gestão do município.

Destarte, encaminha-se à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR), nos termos do art. 69, I, do Regimento Interno para análise e deliberação.

É o expedito parecer, cujo teor submete-se à devida apreciação.

Novo Hamburgo, 09 de Junho de 2017.


Fernanda Vaz Luft
OAB/RS 50.734
Procuradora-Geral


Wedner Lacerda
OAB/RS 95.106
Procurador