



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer nº 110/2017

Assunto: Análise do PL 43/2017 que dispõe sobre o envio de relatório, pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, anteriormente à inauguração e entrega de obras públicas, e dá outras providências.

Autor: Vereadores Issur Koch e Sérgio Hanich

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

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O ENVIO DE RELATÓRIO, PELO PODER EXECUTIVO À CÂMARA MUNICIPAL, ANTERIORMENTE À INAUGURAÇÃO E ENTREGA DE OBRAS PÚBLICAS. 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 suprareferido.

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

II. Fundamentação jurídica

O Projeto-Lei em tela, oriundo do Poder Legislativo, visa a dispor sobre o envio de relatório, pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, anteriormente à inauguração e entrega de obras públicas.

Em que pese a nobre intenção dos Srs. Vereadores, visando dispor sobre o envio de relatório, pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, anteriormente à inauguração e entrega de obras públicas, há flagrante



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

inconstitucionalidade de origem, conforme as razões que a seguir serão expostas.

A Constituição da República (CF/88) em seu art. 61, § 1º, II, "b)", informa serem "de **iniciativa privativa do Presidente da República** as **leis que disponham sobre a 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 a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública**".(grifou-se)

Ademais, a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 59, VI, prevê a competência privativa destinada ao **Prefeito** "dispor 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 Estados, Distrito Federal e 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 Federal, sobretudo àquelas relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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

Constata-se, pois, que a proposição em análise interfere diretamente em matéria exclusiva do Poder Executivo. Ao propor norma dispendendo sobre o envio de relatório, pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, anteriormente à inauguração e entrega de obras públicas, há real ingerência do Poder Legislativo na administração do município.

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

Sobre tal disciplina, o eminentíssimo constitucionalista, 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."³

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."⁴

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

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

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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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

"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.

[...] 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."⁵

Ademais, há que se entender que o Poder Legislativo possui suas funções específicas, típicas, como função precípua legislar e com a mesma importância as funções de fiscalização e controle da Administração. Neste sentido, a Constituição Federal prevê, expressamente:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. (Grifou-se)

Deste modo, a fiscalização é função da Casa Legislativa. Contudo, ao estabelecer, por meio de Projeto de Lei, que o Órgão Executivo está obrigado a encaminhar relatório contendo *"o projeto inicial da obra; o cronograma da obra; o estágio em que as obras se encontram, se, na data prevista da inauguração ou entrega, a obra estará completa ou incompleta; se, na data prevista da inauguração ou entrega, a obra atenderá à finalidade para a qual se destina"*, sem que

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

sejam utilizados os instrumentos de fiscalização já previstos na Lei Orgânica⁶ e do Regimento Interno⁷, há verdadeira exacerbação na utilização dos instrumentos de controle.

Sobre isso, cumpre também gizar a importância do Princípio da Razoabilidade como objetivo a ser alcançado pela atividade pública em qualquer âmbito ou esfera, seja no poder legiferante, seja no poder administrativo, seja no poder judicante.

Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Tal princípio, pois, terá de ser observado pela Administração à medida que sua conduta se apresente dentro dos padrões normais de aceitabilidade, conjugação dos princípios da legalidade e finalidade.

Sobre princípio basilar, CARVALHO FILHO, de maneira singular, informa:

"Não custa lembrar, por outro lado, que o princípio da razoabilidade não incide apenas sobre a função administrativa, mas, ao contrário, incide sobre qualquer função pública, inclusive a função legislativa. Por isso mesmo, o STF, por mais de uma vez, já declarou a constitucionalidade de lei por violação ao princípio, tanto de lei federal⁸, quanto de lei estadual, o que denota que esse tipo de ofensa afeta realmente o plano da validade dos atos"⁹

6 – Art. 20 Anualmente, dentro de 60 (sessenta) dias do início da sessão legislativa, a Câmara Municipal receberá, em sessão especial, o Prefeito, que informará, através de relatório, o estado em que se encontram os assuntos municipais.

Parágrafo Único – Sempre que o Prefeito manifestar propósito de expor assuntos de interesse público, a Câmara o receberá em sessão previamente designada.

Art. 21 A Câmara Municipal ou suas Comissões, por requerimento aprovado em Plenário, podem convocar Secretários Municipais, titulares de autarquias ou de instituições de que participe o Município, para comparecerem perante elas, a fim de prestarem informações sobre assunto previamente designado e constante da convocação.

§ 1º Três (3) dias úteis antes do comparecimento, deverá ser enviado à Câmara Municipal exposição em torno das informações solicitadas.

§ 2º Independentemente de convocação, quando o Secretário ou Diretor desejarem prestar esclarecimentos ou solicitar providências legislativas a qualquer Comissão, esta designará dia e hora para ouvi-lo.

Art. 31 É da competência exclusiva da Câmara Municipal:

[...]

IX – convocar qualquer Secretário, titular de autarquia ou de instituição de que participe o Município, para prestar informações;

Art. 59 Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XIV – prestar à Câmara Municipal, dentro de 30 (trinta) dias, as informações solicitadas sobre fatos relacionados ao Poder Executivo e sobre matéria legislativa em tramitação na Câmara, ou sujeita à fiscalização do Poder Legislativo;

7 – Art. 176. Compete à Câmara Municipal, por seu Presidente, solicitar informações, por escrito, ao Executivo, sobre assuntos administrativos.

[...]

8 – ADI 4467 MC, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/2010, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-104 DIVULG 31-05-2011 PUBLIC 01-06-2011 RTJ VOL-00221-01 PP-00356.

9 – Manual de Direito Administrativo – José dos Santos Carvalho Filho – 25ª Ed. - Editora Atlas – pág. 40-41 – São Paulo – 2012.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Isto é, em que pese haja intenção de preservação do interesse coletivo e dos cofres públicos, no que diz respeito às obras municipais e suas inaugurações, não pode, o órgão legislativo, exercer controle externo além dos limites constitucionais, violando regras-princípios, nesse caso, a razoabilidade, inerente ao *checks and balances*.

Por derradeiro, cumpre trazer a baila julgados que, *mutatis mutandis*, tornam-se aplicáveis ao caso em tela, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO QUE IMPÕE À MUNICIPALIDADE O ENVIO, AO LEGISLATIVO, DO CÁLCULO DO REAJUSTE TARIFÁRIO NO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA RESERVADA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES E REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.¹⁰ (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. LEI MUNICIPAL NO. 3.750/2007, QUE IMPÕE AO EXECUTIVO A OBRIGAÇÃO DE REMETER, ATÉ 15 DIAS DE SUA EFETIVAÇÃO, A RELAÇÃO DE COMPRAS, DAS OBRAS E SERVIÇOS CONTRATADOS, DOS RESPECTIVOS ADIANTAMENTOS, CONTRATOS FINANCEIROS, EMPRÉSTIMOS DE QUALQUER NATUREZA QUE IMPLIQUEM DESPESA FINANCEIRA, CELEBRADOS NO MÊS, IGUAL OU SUPERIOR A 32 URMS. INADMISSÍVEL SUBORDINAÇÃO DE UM PODER AO OUTRO. INDEVIDA INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO SOBRE OS ATOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. FERIMENTO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, 10 E 61, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E 61, PARÁGRAFO 1º, II, A, E 63, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.¹¹ (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. LEI Nº 956/2007 DO

10 – Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70030943997, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 14/12/2009.

11 – Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70021710256, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 17/03/2008.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

MUNICÍPIO DE GLORINHA. ENVIO MENSAL DE RELATÓRIO DE ATIVIDADES. EXACERBAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE PREVISO NA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. Lei que estipula o envio mensal à Câmara de Vereadores de relatório de atividades das Secretarias da Saúde, Obras e Agricultura. Embora o Poder Legislativo tenha por mandamento a fiscalização dos atos do Poder Executivo e a publicidade seja imposição constitucional, não se admite a permanente devassa daquele Poder sobre este, pois a liberdade para se dispor de mecanismos de fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial encontra limites na moldura constitucional e infraconstitucional. A lei ora impugnada constitui-se em flagrante excesso na função fiscalizadora do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo, motivo por que não há como afastar-se sua inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.
¹²(grifou-se)

III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao aspecto jurídico, entende-se ser, o PL 43/2017, Inconstitucional, por vício formal subjetivo, uma vez que há interferência de um Poder sobre o outro; salientando-se que o âmago principal da futura lei poderia vir a ser alcançado por meios já previstos no ordenamento jurídico, sobretudo na Lei Orgânica e no Regimento Interno.

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 expedido parecer, cujo teor submete-se à devida apreciação.

Novo Hamburgo, 10 de Julho de 2017.

Fernanda Vaz Luft
OAB/RS 50.734
Procuradora-Geral

Wedner Lacerda
OAB/RS 95.106
Procurador

12 – Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70021012067, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 26/05/2008.