

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 200/2017-PG

Novo Hamburgo-RS, 5 de dezembro de 2017.

A Sua Senhoria o Senhor
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Câmara Municipal de Novo Hamburgo
NOVO HAMBURGO-RS

Senhor Presidente:

Cuida o presente parecer do exame de juridicidade do Projeto de Lei n.º 149/2017, de autoria do Plenário da Casa Legislativa, cujo objeto é dispor “sobre a obrigatoriedade das Instituições de Ensino Municipal de Novo Hamburgo em ofertar como tema transversal nos ambientes escolares ações que previnam o *bullying*”.

É o relatório.

Estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 85/2015)

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53/2006)

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Importa notar que aos municípios compete a manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental e a suplementação da legislação nacional e estadual em matéria de educação. Assim, o objeto da proposição reveste-se de *constitucionalidade formal orgânica* no que concerne ao ente produtor da matéria legislativa, *in casu* o município. Resta, portanto, a análise da matéria versada sob o aspecto da existência – ou não – de iniciativa reservada a determinado órgão.

Nesse sentido, estabelece a Constituição:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II – disponham sobre:

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (redação dada pela Emenda Constitucional n.º 32/2001)

[...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI – dispor, mediante decreto, sobre: (redação dada pela Emenda Constitucional n.º 32/2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (incluída pela Emenda Constitucional n.º 32/2001)

Analisando o projeto de lei, é possível depreender constitucionalidade formal subjetiva. Não podemos olvidar que a competência privativa de órgão quanto à iniciativa do processo legislativo, por constituir hipótese excetiva e mitigadora da competência constitucional do Poder Legislativo, deve ser interpretada de modo restritivo. Essa é a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

ADI – LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE – REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL – ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário.

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.¹

Ainda, nada refere o texto constitucional em relação ao regime jurídico de serviços públicos, não sendo razoável exegese que inclua a hipótese no conceito de “organização e funcionamento da administração”, que cuida, por óbvio, da estruturação jurídica dos órgãos componentes da administração direta e indireta. Segundo abalizada doutrina,

[...] não se admite que, por iniciativa parlamentar, se promova o redesenho de órgãos do Executivo, ou a criação de novas atribuições (ou mesmo de novos órgãos). Do mesmo modo, é inadmissível que o legislador edite meras leis autorizativas, ou, ainda, que invada o espaço constitucionalmente delimitado para o exercício da função administrativa (reserva de administração).²

Impende notar, afinal, que a disciplina constitucional regedora do processo legislativo é de aplicação compulsória aos demais entes federados. Essa circunstância decorre da concreção do princípio da simetria, não restando competência remanescente, nesse particular, aos entes federados.

Assim, evidenciado que a proposição não cuida da criação ou extinção de órgãos ou organização e funcionamento da administração pública, impende reconhecer a constitucionalidade de seu objeto. Nesse sentido, é a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio

1 ADI n.º 724, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 27-4-2001.

2 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas. Brasília: Senado Federal, 2013, p. 31.

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. [...] 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. **A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).** 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente.³

Assim sendo, opina-se pela **juridicidade da proposição, ensejando o prosseguimento do processo legislativo.**

É o parecer.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Vinícius Klein Bondan
Procurador-Geral
OAB/RS n.º 81.535

3 ADI n.º 2.444, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 6-11-2014.