



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 28/2018

Novo Hamburgo-RS, 16 de março de 2018.

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 constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 02/2018, de autoria do vereador Enfermeiro Vilmar, cujo objeto consiste em dispor sobre “autorização da implantação de centros de acolhimento e convivência para dependentes químicos em situação de vulnerabilidade social, no âmbito do Município de Novo Hamburgo”.

É o relatório.

Primeiramente, conquanto a nobilíssima intenção do vereador, no que diz respeito à propositura de Lei, almejando a implantação centros de acolhimento destinados aos dependentes químicos, não há como o presente Projeto-Lei prosperar no ordenamento jurídico, haja vista a inconstitucionalidade que a seguir será apontada.

O art. 61, §1º da Constituição Federal estabelece um rol no qual a iniciativa privativa dos projetos de lei que vierem a tratar das matérias elencadas no dispositivo, cabe ao chefe do poder executivo, in casu, ao Presidente da República.

Assim, estabelece a Constituição Republicana:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Acrescentando, estabelece a Constituição Estadual:

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

[...]

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...]

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Giza-se, ademais, no que tange à legalidade, o disposto no art. 59, III e VI da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

Art. 59 Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

III. iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta lei;

[...]

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

Esses dispositivos representam exceção à regra – da iniciativa concorrente –



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

ampla e geral, por parte dos legitimados a iniciar o processo legislativo.

A violação a mencionada regra representa afronta ao princípio da separação dos poderes. Diante disso, quando um membro do Poder Legislativo apresenta projeto de lei contrário ao disposto nos arts. supracitados está, na realidade, usurpando competência conferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo.

Corroborando, MENDES e BRANCO explicam:

“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

A apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares almeja, via de regra, contornar possível constitucionalidade, fazendo com que seja aprovado comando legal não cogente, mas sim conferindo faculdade ao Chefe do Poder Executivo a praticar uma determinação legal.

Ora, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera discricionariedade – que pode ou não ser exercida por quem a recebe – os projetos de lei autorizativos são antijurídicos, independentemente da matéria nele veiculada.

No sentido técnico da palavra, a lei só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito. Ela introduz o novo com caráter cogente dentro do ordenamento jurídico em vigor, disciplinando condutas individuais ou atividades públicas. Logo, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, ou seja, de conferir, originariamente, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devem respeito.

Sendo assim, a norma-regra de caráter originária (lei) deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, comando este não previstos nos projetos de lei

1 MENDES & BRANCO, Filmar Ferreira e Paulo Gustavo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional* – 7ª Ed. - Editora Saraiva – São Paulo, 2012.. pág. 874.

2 MENDES & BRANCO, Filmar Ferreira e Paulo Gustavo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional* – 7ª Ed. - Editora Saraiva – São Paulo, 2012.. pág. 886.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Chefe do Poder Executivo, destinatário final desse tipo de norma jurídica.

A autorização em projeto de lei consiste, em verdade, mera sugestão dirigida a outro Poder, o que, como já explicitado, diverge do sentido jurídico de lei.

Ademais, no âmbito do Poder Legislativo Hamburguense, já há, dentro do regimento interno da casa, instrumento adequado para a realização de sugestões ao Poder Executivo.

Dispõe o Regimento Interno:

Art. 86. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário ou a ser despachada pelo Presidente da Câmara Municipal, devendo ser redigida com clareza e em termos explícitos, podendo consistir em:

IV – projetos de sugestão;

V – indicações;

VI – pedidos de providências;

Logo, torna-se desnecessária a elaboração de projeto de lei autorizativa no âmbito da Câmara Municipal, em face da existência de instrumento regimentalmente previsto destinado a sugerir providências do Poder Executivo, bem como, por não gerar direitos ou obrigações, tornar a legislação inócuia e de nenhuma eficácia no ordenamento jurídico.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição Estadual, bem como na Constituição da República, principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Giza-se, por derradeiro, que há decisão do Pretório Excelso em consonância com o até agora exposto. Cite-se, como exemplo, trecho da decisão proferida pelo ilustre Ministro Roberto Barroso:

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.385, de 31 de julho de 2006, do Município de Americana-Autorização para o Prefeito Municipal fornecer colete antbalístico ao efetivo da guarda municipal de Americana – Vício de Iniciativa – Ocorrência. 1. A norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, e que cria despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidência vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade. 2. **A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pelo fato de estar ela disposta sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo.** Ação procedente.” O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. A parte recorrente alega ofensa aos arts. 29 e 30, I e II, da Constituição. Sustenta que: (i) o município pode legislar sobre assuntos de interesse local, respeitando os requisitos legais e simétricos, como foi feito no caso em questão, que visa a segurança pública; (ii) “o projetos de lei autorizativos, de iniciativa de parlamentares, não são exclusividade da Câmara de Vereadores de Americana, porque, em geral, as Casas Legislativas do País, federal, estaduais e municipais, também, os submetem à tramitação, discussão, à votação e aprovação”. O recurso não deve ser provido. Isso porque a decisão proferida pelo Tribunal de origem está alinhada com a jurisprudência desta Corte, que já decidiu ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que trate sobre matéria de iniciativa reservada do Chefe do Executivo.”³

³ ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 08 de fevereiro de 2017. Ministro Luís Roberto Barroso Relator.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Diante do exposto, **há抗juridicidade da proposição**, tendo em vista que os projetos de lei autorizativos constituem mera sugestão ao Poder Executivo e, por isso, são inconstitucionais e抗jurídicos, por tratarem de matéria cuja iniciativa é privativa do Prefeito e por não conterem um comando obrigatório, nada acrescentando ao ordenamento jurídico municipal.

É o parecer.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

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