



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 46/2018-PG

Novo Hamburgo-RS, 17 de abril 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 juridicidade do Projeto de Lei n.º 23/2018, de autoria do Vereador Enfermeiro Vilmar, cujo objeto consiste em dispor sobre política pública de incentivo à doação de particulares com a finalidade de manutenção de equipamentos públicos em saúde. A proposição foi lida no expediente da sessão ordinária de 21 de março de 2018.

É o relatório.

Estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

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:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (redação dada pela Emenda Constitucional n.º 18/1998)
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- 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)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (incluída pela Emenda Constitucional n.º 18/1998)

É firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.¹

Nesse sentido, estabelece a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

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

I – fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67/2014)

II – disponham sobre:

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;
- c) organização da Defensoria Pública do Estado;
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Analisando o disposto na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, verificamos que **a definição de regime jurídico de prestação de serviço público não constitui iniciativa privativa do Governador do Estado (e, por conseguinte, do Prefeito do Município)**. Não podemos ignorar que **a reserva de competência de iniciativa do processo legislativo**, por constituir hipótese excetiva e mitigadora da competência constitucional do Poder Legislativo, **deve ser interpretada de forma estrita**. Esse é o entendimento do Egrégio Supremo Tribunal

1 ADI n.º 2.872, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado 1º-8-2011.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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

[...]

– 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.

[...]²

Quanto ao mérito, também é firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à constitucionalidade da iniciativa parlamentar de leis instituidoras de políticas públicas.

Vejamos:

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

Não obstante, há dispositivos da proposição que violam a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo ao dispor sobre atribuições (ou, na melhor técnica jurídica, competência) de órgão público, inválidos, portanto, no cotejo com a ordem constitucional. Nesse sentido,

2 ADI n.º 724-6 MC, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 7-5-1992.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

impende o obstáculo do processo legislativo quanto ao art. 2º, parágrafo único, e art. 7º, §2º.

Adiante, embora não haja atribuição de competência a órgão público, impende a modificação da redação do disposto no art. 6º, “caput” e parágrafo único, por duas razões. Vejamos.

Em primeiro lugar, a relação jurídica versada no projeto de lei configura verdadeiro contrato de doação com encargo, nos termos do art. 538 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, já que da doação decorre a transferência de bens ou vantagens do patrimônio de uma pessoa para o de outra e o direito de exploração publicitária da *res* (art. 7º, §1º, da proposição). Assim, há necessidade de observância da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, notadamente o disposto no art. 17, §4º, ao determinar que “a doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado”. Embora possível a dispensa de licitação, é recomendável, em consecução ao princípio da impessoalidade, a viabilização da concorrência de todos os interessados.

Também há necessidade de se suprimir a expressão “termo de cooperação”. Como visto, está-se diante de verdadeiro contrato administrativo, ensejando a disciplina da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Em segundo lugar, a personalidade jurídica, requisito para a figuração no polo de contrato, é da entidade, portanto o Município de Novo Hamburgo. Nesse sentido, é incorreto o uso da expressão “Poder Executivo”, devendo ser suprimida do texto normativo.

Demais, o art. 8º da proposição, por veicular hipótese de realização de sessão solene, apresenta vício de inconstitucionalidade. É que a competência para dispor sobre regimento interno é exclusiva do Poder Legislativo. Nesse sentido, é passível de veiculação mediante resolução.

Finalmente, importa notar que a proposição estará apta à inclusão na ordem do dia, depois da tramitação perante as comissões permanentes vinculadas, a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido, é o disposto no art. 150, §7º, do RICMNH⁴.

Assim sendo, há inconstitucionalidade do art. 2º, parágrafo único, art. 7º, §2º, e art. 8º

4 §7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

e antijuridicidade do art. 6º, “caput” e parágrafo único, da proposição.

É o parecer.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

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