



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 47/2018-PG

Novo Hamburgo-RS, 18 de abril de 2018.

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

Senhora Presidente:

Cuida o presente parecer da análise do Projeto de Lei n.º 24/2018, de autoria do Vereador Raul Cassel, cujo objeto consiste em autorizar a capacitação de funcionários de educandários municipais para a prestação de primeiros socorros. A proposição foi lida no expediente da sessão 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)
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

(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.

Nos termos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, verificamos que **o regime jurídico da prestação de serviços públicos não consiste em matéria de iniciativa reservada 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 restritiva**. Esse é o entendimento do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

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

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 que disciplinem a prestação do serviço público. 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

Por sua vez, é possível notar que o conteúdo da proposição não viola iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Aliás, como evidenciado na jurisprudência, “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”, mormente em se tratando de comandos normativos

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

destinados a conferir maior amplitude às garantias fundamentais, como, na proposição, a vida (art. 5º, “caput”, da Constituição da República Federativa do Brasil).

Todavia, mesma sorte não ocorre aos projetos de lei autorizativos, nas hipóteses em que não decorrem de imposição normativa como requisito para a prática de ato administrativo. É que **as leis meramente autorizativas são inconstitucionais em decorrência de sua inocuidade e, por conseguinte, violação do princípio da eficiência e da separação harmônica de poderes** (art. 2º e 37, “caput”, da Constituição da República Federativa do Brasil), já que o Chefe do Poder Executivo detém competência para a prática do ato administrativo independentemente da edição da lei autorizativa.

Ainda, as proposições anuentes apresentam incontornável qualidade antirregimental enquanto veiculam matéria atinente a outra espécie de proposição. Nesse sentido, é o disposto na Resolução n.º 08, de 11 de dezembro de 2009, que institui o Regimento Interno da Câmara Municipal de Novo Hamburgo:

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:

V – indicações;

VI – pedidos de providências;

[...]

Art. 97. Indicação ou pedido de providências é a proposição em que o Vereador sugere ou solicita medidas de interesse público aos órgãos competentes.

Nesse sentido, impende a modificação da redação do art. 1º da proposição. Há necessidade de imperatividade no comando normativo.

Também viola iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo o disposto no art. 6º da proposição, à medida que veicula matéria orçamentária. Assim, incide na vedação prevista no art. 165, “caput” e art. 166, “caput”, da Constituição da República Federativa do Brasil. Demais, veicula disposição implícita na legislação orçamentária, sendo dispensável.

Adiante, salientamos a inconstitucionalidade do art. 4º da proposição quanto à cominação de sanções em regulamento, sem fundamento mediato em lei em sentido formal. Essa circunstância viola a garantia fundamental da legalidade estrita e a hipótese constitucional do poder regulamentar (art. 5º, II, art. 37, “caput”, e 84, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil)

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido da reserva de lei



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

para a cominação de sanções. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO. AFERIÇÃO EM BOMBAS DE COMBUSTÍVEIS. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. ART. 8º DA LEI 9.933/99. PENALIDADES. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO ISOLADA OU CUMULATIVA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA. [...] 4. Os atos da Administração Pública devem sempre pautar-se por determinados princípios, entre os quais está o da legalidade. Por esse princípio, todo e qualquer ato dos agentes administrativos deve estar em total conformidade com a lei e dentro dos limites por ela traçados. 5. A aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido pela lei como infração administrativa. 6. "Somente a lei pode estabelecer conduta típica ensejadora de sanção. Admite-se que o tipo infracionário esteja em diplomas infralegais (portarias, resoluções, circulares etc), mas se impõe que a lei faça a indicação" (REsp 324.181/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 12.5.2003). 7. Hipótese em que a autoridade administrativa, na fixação do valor da multa, observou os limites definidos no art. 9º da Lei 9.933/99. Não cabe ao Poder Judiciário adentrar o mérito do ato administrativo. 8. "Nos atos discricionários, desde que a lei confira à administração pública a escolha e valoração dos motivos e objeto, não cabe ao Judiciário rever os critérios adotados pelo administrador em procedimentos que lhe são privativos, cabendo-lhe apenas dizer se aquele agiu com observância da lei, dentro da sua competência" (RMS 13.487/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJ de 17.9.2007). 9. Recurso especial desprovido.⁴

Finalmente, o uso da expressão “revogadas as disposições em contrário” no art. 7º e a identificação obscura do órgão conveniente no art. 2º da proposição violam, respectivamente, o disposto no art. 9º e 11 da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998. Nesse sentido, prescinde da necessária técnica legislativa, impendendo sua supressão.

Assim sendo, há inconstitucionalidade integral do art. 1º e 6º e parcial do art. 4º e antijuridicidade parcial do art. 2º e 7º da proposição analisada.

É o parecer.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

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

4 REsp n.º 1.127.103, Colenda Primeira Turma, rel. Min. Luiz Fux, julgado em 23-11-2010.