



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E REDAÇÃO**

PROJETO DE LEI Nº 24/2018

DATA: 18/06/2018

EMENTA: Institui a "Lei Lucas" que dispõe sobre a realização de cursos de primeiros socorros aos funcionários que possuem contato direto com os alunos e professores de Escolas de Educação Infantil e escolas da Rede Pública Municipal e particulares, instaladas no município de Novo Hamburgo.

Autor: Vereador Raul Cassel

RELATÓRIO:

O Vereador Raul Cassel apresentou à Câmara Municipal, em 20 de março de 2018, o Projeto de Lei nº 24/2018, o qual "Institui a "Lei Lucas" que dispõe sobre a realização de cursos de primeiros socorros aos funcionários que possuem contato direto com os alunos e professores de Escolas de Educação Infantil e escolas da Rede Pública Municipal e particulares, instaladas no município de Novo Hamburgo". O Projeto, lido no expediente de 21 de março de 2018, conforme a Ata nº 13/2018, apresenta Parecer pela Procuradoria da Casa, atentando pela inconstitucionalidade e antijuridicidade da proposição. Da mesma forma, argui a antirregimentalidade, face aos artigos 86 e 97, do Regimento Interno desta Câmara de Vereadores.

VOTO DO RELATOR "ad hoc":

Compete a esta Comissão analisar as proposições legislativas sob os aspectos da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, bem como emitir parecer especializado, nos termos dos arts. 42, 67 e 69, do Regimento Interno desta Câmara de Vereadores.

Ainda que esta Comissão não possa adentrar ao mérito do presente Projeto de Lei, em face dos limites impostos pelo Regimento Interno desta Casa, não se pode deixar de sinalar a grande valia da intenção, no sentido de salvar vidas com a qualificação em sede de primeiros socorros, dos profissionais de unidades escolares.

Inclusive, ressalto que tramita em nosso Senado Federal, o PLC 17/2018, oriundo da Câmara Federal, projeto semelhante ao aqui discutido. Neste diapasão, me reporto ao seguinte excerto do referido projeto, enquanto ainda tramitando na Câmara de origem:

"Lucas não é um caso isolado. É para isto que peço a atenção dos Deputados e Deputadas presentes: somente em 2016 foram mais de 2.300 mortes envolvendo acidentes com crianças de 0 a 14 anos por falta de pessoa especializada na prestação dos primeiros socorros. Dessas, mais de 800 foram por sufocamento, como o caso que aconteceu com o Lucas. Esse projeto propõe algo simples: que as escolas, creches, berçários, tanto públicos quanto privados, capacitem parte de seus funcionários a prestar os primeiros socorros; e também que o ensino de primeiros socorros seja matéria incluída na grade curricular brasileira."



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Todavia, em que pese a justeza do mérito, à esta Comissão compete efetivamente analisar, por força regimental, os aspectos concernentes à constitucionalidade, juridicidade e técnica jurídica. É uma análise objetiva.

Neste passo, o presente Projeto de Lei, padece do vício constitucional de iniciativa, sendo ainda antijurídico e antirregimental, nos termos que passo a discorrer.

Como ventilado pela Procuradoria, em seu parecer, verifica-se a inconstitucionalidade integral do art. 1º e 6º, parcial do art. 4º e a antijuridicidade parcial dos arts. 2º e 7º, da proposição.

A inconstitucionalidade do art. 1º, reside no fato de tratar-se de lei "autorizativa", cuja aceitação no âmbito jurídico têm sido constantemente rechaçada, senão vejamos.

Trata-se de Projeto de Lei "autorizativa" a qual, *smj*, não elide e nem sana o vício de iniciativa que visa-se subjugar. Data máxima vênia, ele continua existindo. No ponto, cumpre sinalar que, a origem do fenômeno das apresentações de leis com este tipo de comando, surgiu ante a jurisprudência dos Tribunais de Justiça Estaduais, que indicavam maciçamente pela maior amplitude dos casos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Ocorre, porém, que tais julgados não encontraram guarida nos Tribunais Superiores, que, na última década, reviram o posicionamento anterior passando a entender pela interpretação restritiva dos comandos constitucionais, entendendo por viciadas somente as iniciativas que afrontam a literalidade do artigo 61, §1º, II, da Constituição Federal (ADI nº. 2.444, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 06/11/2014).

Ademais, em primeira análise, verifica-se que as proposições desse tipo, limitam-se a conceder uma autorização ao Poder Executivo a praticar determinado ato, sem que este a tenha solicitado ao Poder Legislativo. Em última análise, nosso E.TJRS tem reiteradamente decidido que a suposta autorização "não significa mera concessão de faculdade ao Prefeito para que assim proceda, possuindo evidente caráter impositivo" (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055716161, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 28/10/2013).

DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI AUTORIZATIVA

Nosso ordenamento jurídico máximo, em seu artigo 61, parágrafo 1º, da relaciona, de modo excepcional, os casos de competência privativa do Chefe do Executivo para propor leis. O referido rol é taxativo (*numerus clausus*), assim, por exclusão, impede que a iniciativa seja de qualquer outro Poder, que não o Executivo.

Desse modo, em o Poder Legislativo invadindo a referida competência privativa, haverá inconstitucionalidade sob o ponto de vista formal, em razão do vício de iniciativa.

Ademais, o fato de apresentar um Projeto de Lei de cunho autorizativo, versando sobre matéria de competência privativa do Poder Executivo, não afasta o vício de inconstitucionalidade, pois, o que se discute não é o tipo da lei, mas o tema por ela tratado, vez que, efetivamente incorporada ao mundo jurídico, passa a ter o condão impositivo, característica inerente às Leis.

Necessária, ainda, é a conclusão de que ofende de forma cabal o princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no Art. 10 da Constituição Estadual, pois



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

estabelece atribuições que deverão ser executadas pelos órgãos do Executivo.

Neste mesmo sentido, quis o constituinte estadual, permitir, por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos ressaltados. Neste sentido, a jurisprudência de nosso E.TJRS, já citada anteriormente (*Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055716161, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 28/10/2013*).

De igual sorte, a doutrina, nas palavras de Sérgio Rezende de Barros, nos indica:

“Inconstitucionalidade da “lei” autorizativa. Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. Vale dizer, **a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.**”

Uma corrente jurisprudencial sustenta que a lei que autoriza não é lei que impõe. Ficaria a critério do Executivo cumpri-la ou não, e, por consequência, sujeitar-se ao ônus político de tal atitude, não podendo ser considerada inconstitucional, não obstante marcada pelo vício da iniciativa.

A outra corrente argumenta que não se pode interpretar a autorização como mero sinônimo de opção para cumprir ou não a lei, eis que tal substantivo tem o sentido e alcance de uma determinação ou imposição, para que a lei seja cumprida, não se podendo falar de lei inócua ou decorativa, ainda que dela não decorram ônus para o Executivo.

E no caso, padecendo ela de vício de iniciativa, deve ser declarada inconstitucional.

Tem prevalecido no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul esta orientação.

A respeito de seus fundamentos, no julgamento de caso concreto, discorreu com grande propriedade a **Desembargadora Maria Berenice Dias**, “*verbis*”: **“Ainda que a norma disponha que fica o Executivo “autorizado” a prestar o serviço, é evidente que se trata de uma determinação para a prestação do**



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

serviço, e, gratuitamente.

"No entanto, a competência dos Três Poderes, nas diversas esferas que existem na Federação, é fixada pela ordem constitucional. Portanto, a **'norma agendi'** que determina ou autoriza o Poder Executivo a agir no âmbito de sua competência é a própria norma constitucional. Trata-se de competência legislativa constituinte e não competência ordinária, pois é a Constituição que fixa o que compete ao Poder Executivo, seja autorizando, seja determinando sua atuação. Assim, não cabe à lei invadir essa competência constituinte para autorizar o Poder Executivo a agir, pois é a Constituição que o autoriza a agir, dando-lhe competência própria, excludente dos demais Poderes. Ora, se o Poder Legislativo intenta autorizá-lo, ainda que inócua ou rebarbativamente, age inconstitucionalmente, porque está invadindo a competência constituinte que fixa a competência de ação, determinando ou autorizando a conduta para os Três Poderes.

"A circunstância de ser a lei meramente "autorizativa", e não "determinativa" não elide, não suprime, não elimina o fato de estar ela dispondo - ainda que de forma meramente "autorizativa" - sobre matéria que é reservada à iniciativa privativa do Chefe do Executivo pela Lei Orgânica municipal, a molde do que fazem o art. 82 da Constituição do Estado e o art. 61, §1º da Constituição da República. Em suma, a natureza teleológica da lei, seja ela para 'autorizar' ou para 'determinar' não elide a inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Trata-se de lei que mesmo quando para só autorização, invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

"De outro lado, não se pode reconhecer o direito de autorizar se não se puder reconhecer o direito de proibir, e deste, com certeza, não dispõe o legislador municipal. Quem não pode restringir também não pode conceder. Cabe alertar que, se for chancelado dito proceder, não mais se poderá obstar que proceda o Legislativo a toda e qualquer recomendação ao Executivo sobre a forma de administrar, mesmo na hipótese de a recomendação implicar aumento de despesa.

"A expressão "fica o Poder Executivo autorizado a prestar..." não significa concessão de mera faculdade ao prefeito para que proceda à prestação do serviço, tendo nítido caráter autoritativo para que assim proceda. Na linguagem legislativa autorizar tem o sentido de ordenar, e eventual desatendimento a essa quase imposição poderia, inclusive, ensejar o reconhecimento de uma postura omissiva do administrador por não praticar o ato autorizado.

"Tal ingerência na administração ordinária invade a atividade privativa da função executiva, pois a prestação de serviços a particulares mediante a cessão de bens públicos é de iniciativa exclusiva do prefeito municipal, tanto é que o próprio **Legislativo se limitou a 'autorizar', reconhecendo, de forma implícita, a falta de legitimidade para tanto.**

"Assim, de todo descabida a simples tentativa de autorizar o exercício de um direito, momento quando implica aumento de despesa." (Apud "Controle de Constitucionalidade das Leis", Vasco Della Giustina, fls.168/171, Livraria do Advogado, 2ª. Ed., 2006.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Acrescento, ainda, outro julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10/2007, DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR O PROGRAMA DE INCENTIVO ÀS INDÚSTRIAS CASEIRAS. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. É do prefeito municipal o dever de adotar providências que o vinculam gerando despesa pública, à margem de sua iniciativa. O fato de a norma ser autorizativa não modifica o juízo de invalidade por falta de legítima iniciativa. Reconhecida a afronta aos artigos 8º, 10, 60, II, d, 61, I, 82, II e VII, 149 e 154, I, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022341739, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 04/08/2008)

DA ANTIJURIDICIDADE E ANTIREGIMENTALIDADE

Mesmo que entendermos pela inexistência de imposição nas normas autorizativas, seriam injurídicas as referidas proposições, tendo em vista que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (repisa-se, não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Nesta senda, seria forçoso concluir que é norma ineficaz, pois se o Poder Executivo não obedecê-la nenhuma sanção lhe poderá ser imputada. Como o caso de outras Leis Municipais que verificamos em nosso acervo.

Assim, a lei criada, através de todo um aparato de produção legislativa, o qual invariavelmente gera custo ao munícipe e, cuja característica seria seu caráter imperativo, passa a ser mera "sugestão", a ser cumprida ou não.

Ainda, mesmo que superada a inconstitucionalidade e a antijuridicidade apontada, ainda estaríamos diante de uma Lei antirregimental, considerando que há, nos termos já indicados por nossa Procuradoria, em nosso Regimento Interno, disposição específica para casos do gênero, qual seja, o disposto dos artigos, 86 e 97, do RI, senão vejamos:

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 constituir em:

IV projetos de sugestão;

V indicações;

.....

Art. 94A. O Projeto de Sugestão é a proposição contendo



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

sugestões de interesse geral, formulado por Vereador, sendo discutida e votada pelo Plenário.

§1º O Projeto de Sugestão será elaborado quando a matéria discutida for inconstitucional por vício de origem.

§2º Após protocolado, o Projeto de Sugestão será incluído na pauta da Sessão seguinte, via requerimento, para deliberação do Plenário.

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

Neste diapasão, urge sinalar que, no que tange o Projeto de Sugestão, deve a norma contida no art. 94-A ser combinada com a contida no art. 52, IV, que refere:

Art. 52 As sessões ordinárias das Comissões serão instaladas quando estiver presentes a maioria de seus membros e obedecerão á seguinte ordem:

IV discussão e deliberação pela intimação do autor da proposição que tenha tido parecer de inconstitucionalidade, por vício de origem, elaborado pela Procuradoria Geral da Câmara, para que apresente projeto de sugestão.

Desta forma, não se demonstra razoável admitir essa tentativa transversa de mitigação da regra da reserva de iniciativa legislativa, base do princípio da separação e harmonia dos Poderes, inserta do art. 2º da CF, que vem sendo veementemente rechaçada pelo Tribunal local bem como e principalmente nas cortes superiores, na última década.

Por fim, de suma importância ressaltar que há CCJ's que inclusive sumularam (ainda que não tenha condão vinculante) a questão de Projetos que englobam Leis autorizativas. Neste sentido, a Câmara Federal já estabeleceu a Súmula de Jurisprudência 1:

SUMULA DE JURISPRUDENCIA 1 – PROJETOS AUTORIZATIVOS

1. Entendimento:

1.1. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.

De igual sorte, naquela Câmara, sugere-se o encaminhamento das referidas demandas na forma de Indicação.

Por fim, no que tange os demais apontamentos, sinalamos que a inconstitucionalidade parcial verificada no art. 4º, reside no fato do Projeto estabelecer eventual sanção ainda não regulamentada, inexistindo fundamento legal para a mesma. Da mesma sorte, o disposto do art. 6º ofende os arts. 165, *caput* e 166, *caput*, ambos da CF.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ainda, as expressões "revogadas as disposições em contrário" (art. 7º) bem como a inexistência de clareza quanto a entidade conveniente (art. 2º) ofendem o disciplinado pela LC nº 95/1998.

Por todo o exposto, voto no sentido de firmar entendimento de que devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse poder. Da mesma forma, devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder.

Vereador Cristiano Coller
Relator "ad hoc"

DISPOSITIVO:

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, acompanha o voto de Eminente Relator, que passa a constituir este parecer, bem como ratifica o Parecer da Procuradoria desta Casa e determina a notificação do Autor, para, querendo, apresentar Impugnação ao presente, no prazo legal.

Novo Hamburgo, 18 de junho de 2018

Vereadora Patricia Beck
Presidente

Vereador Raul Cassel
Impedido por ser autor do Projeto