

**CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO**  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Novo Hamburgo, 28 de Fevereiro de 2020.

**Para: Comissão de Constituição, Justiça e Redação**

**Assunto: Projeto de Lei nº 02/2020**

**Senhor Presidente:**

Nos termos do Regimento Interno desta Casa, Resolução nº 8/2009 viemos respeitosamente a presença de Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO** a decisão desta Comissão, que concluiu não ser possível a regular tramitação e apreciação do Projeto de Lei em tela sob alegação de impedimentos de natureza constitucional, legal ou regimental.

**Da tempestividade e do Cabimento:**

O artigo 56, parágrafo 1º da Resolução nº 8/2009, determina que nos casos em que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação entender que haja impedimento constitucional, regimental ou legal, o recurso cabível é a impugnação, e tendo como prazo de impugnação dez dias úteis a contar de seu recebimento, que ocorreu no dia 21/02/2020, a presente impugnação se faz tempestiva.

**DAS RAZÕES RECURSAIS**

O Projeto de Lei n. 2/2020, de autoria do Vereador Inspetor Luz **Dispõe sobre a divulgação de informações de pessoas desaparecidas no município de Novo Hamburgo..**

De acordo com o discorrido na decisão que se busca reconsideração, a proposição apresentada contém expressões de caráter autorizativo, bem como aos agentes públicos vinculados ao Órgão do Executivo.

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

No entanto merece ser reconsiderado o posicionamento firmado.

Tem-se que leis em geral já possuem em sua essência a determinação ou proibição de alguma conduta.

No presente caso, o art. 1º do projeto em questão dispôs a divulgação de informações de pessoas desaparecidas no município de Novo Hamburgo. Assim, cabe ao Poder Executivo e as empresas que realizam os serviços públicos cumprir a Lei proposta para a sua fiel execução, podendo para tanto, utilizar os parâmetros definidos no art. 2º e 3º. Leia-se a expressão “poderá e poderá” no sentido de “ser capaz”. As expressões citadas não tem conotação de “permissão” para o cumprimento da norma.

A proposta não contém em seu conteúdo a expressão autorizar, o que seria passível de inconstitucionalidade. A intenção do intérprete, ao vedar normas de natureza autorizativa, foi preservar a **independência dos poderes e a não usurpação do poder de iniciativa**. Ou seja, o Poder Executivo não depende da autorização do Poder Legislativo para instituir as leis de sua competência.

Nesse sentido, dispõe a Adin 4.724:

A lei guerreada é de natureza autorizativa, tipo de norma que afronta competência privativa do Poder Executivo (art. 61, § 1º) e tem no Decreto no 4.176, de 2002, seu detalhamento, porque dispõe em seu art. 10:

‘Art. 10. O projeto de lei não estabelecerá autorização legislativa pura ou incondicionada.’

.....  
É esse o caráter da Lei aqui em análise, autorizativa, e, portanto, neste caso, apresenta-se inconstitucional, fundamentalmente quando trata de remuneração de servidores, de modo que o **Poder Legislativo autoriza ao Poder Executivo que trate de assunto remuneratório afeto ao seu quadro, aos seus servidores, usurpando-lhe as competências que, constitucionalmente, lhe são determinadas, efetivamente, legislando e impondo obrigações e responsabilidade, sob o manto inconstitucional da autorização legislativa**.

.....  
Conclui-se que a Lei acometida de vício de iniciativa flagrantemente acarreta lesão ao ‘princípio da independência e harmonia entre os poderes’, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, sendo, pois, norma primária e fundamental da Democracia, agora com reforçada visão do Supremo Tribunal Federal.

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Não foi por outro motivo que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI 3.176/AP, Rel. Min. CEZAR PELUSO, igualmente ajuizada pelo Senhor Governador do Estado do Amapá em face de lei editada por essa unidade da Federação, veio a reconhecer a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa (CF, art. 61, § 1º, II, "a"), do ato normativo impugnado, consubstanciador de autorização legislativa para que o Poder Executivo estadual concedesse vantagem financeira a determinada categoria funcional, em razão da matéria achar-se no âmbito temático que a Constituição Federal reservou, em caráter privativo, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual:

Veja-se que na língua portuguesa a expressão "poderá" pode derivar vários sentidos:

**9 sinônimos de poderá para 3 sentidos da palavra poderá**

Será capaz:

**1 será capaz, conseguirá, controlará.**

Terá força para suportar:

**2 suportará, aguentará, tolerará, aturará.**

Correrá o risco de:

**3 arriscar-se-á, expor-se-á.**

Dar licença ou permissão:

**1 concordar, assentir, anuir, aprovar, conceder, consentir, deixar, facultar, outorgar, permitir, possibilitar, acordar, admitir, facilitar, franquear, licenciar, proporcionar, querer, relevar.**

Tornar válido:

**2 ratificar, comprovar, confirmar, abonar, corroborar, fundamentar, justificar, validar, acreditar, autenticar, consagrar.**

**<https://www.sinonimos.com.br/podera/autoriza>**

O projeto apresentado não conflita com as funções reservadas ao Poder Executivo, vez que as funções concernentes às atribuições administrativas permanecerão intocáveis e reguladas por meio do seu poder regulamentar, nos termos do que dispõe os arts. 61 e 84 da Constituição Federal, *in verbis*:

*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,*

Doa sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei nº 31, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. (Lei nº 1.180, de 13 de outubro de 2004)

Doa Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário - PRÓ-MEDULA (Lei nº 2.310, de 8 de agosto de 2011)

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Município. Por isso, precisam viver em harmonia.

A propósito, confira-se a lição de José Afonso da Silva:

*Cabe assinalar que nem divisão de funções entre órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contra pesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.<sup>1</sup>*

Ainda, conforme definição de José Afonso da Silva:

*Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.<sup>2</sup>*

O projeto de Lei em questão, como já afirmado, não faz referência quanto à forma pela qual será organizada ou administrada a proposição norteada, competência que seria restrita ao Poder Executivo; não interfere na organização político-administrativa que envolva a máquina pública, tendo em vista que a iniciativa poderá contar com o apoio de particulares. Logo, a iniciativa não implicará qualquer modificação na estrutura da administração municipal.

Porém, não há qualquer ilegalidade e inconstitucionalidade a ser declarada!

Há de se distinguir as normas constitucionais privativas à Administração Pública com os atos normativos em caráter geral que visam o bem comum.

Ao Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato. Ao Executivo cabe o exercício da função de *gestão administrativa*, que envolve atos de *planejamento, direção, organização e execução*.

Verifica-se que conteúdo da norma editada se reveste de **caráter geral e abstrato**, buscando instituir ações que o Poder Legislativo entende necessárias, ao passo que caberá o Poder Executivo gerenciar tais ações por meio de atos concretos de administração necessários para implementar a sua execução!

A respeito, cumpre registrar as lições de Hely Lopes Meirelles quando difere a função normativa do Poder Legislativo com a do Poder Executivo, destacando que compete à Câmara Municipal a prerrogativa legislativa, enquanto que ao executivo cabe praticar atos concretos de administração.<sup>3</sup>

*Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório,*

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 30<sup>a</sup> Ed, 2009, p. 110.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. *In Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2008, pág. 286.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Malheiros, 6<sup>a</sup> ed., 1993, p. 438-39.

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Ainda, exemplifica Meirelles<sup>4</sup>:

A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local.

No mesmo sentido

## LEI N° 13.812, DE 16 DE MARÇO DE 2019

Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), Art. 13. O poder público também **poderá** promover, mediante convênio com órgãos de comunicação social e outros entes privados, a divulgação de informações e imagens de pessoas desaparecidas ainda que não haja evidência de risco à vida ou à integridade física dessas pessoas.

## LEI N° 5310, DE 30/07/2013

DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CADASTRO MUNICIPAL DE PESSOAS DESAPARECIDAS E OBRIGAÇÃO DA DIVULGAÇÃO DESTAS PESSOAS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ, DA FORMA QUE ESPECÍFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 3º Somente **poderá** integrar o Cadastro Municipal de Pessoas Desaparecidas, pessoas cujo desaparecimento tenha sido registrado em órgão de segurança pública federal, estadual ou municipal.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes.. *Direito municipal brasileiro*. 15<sup>a</sup>ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712.

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*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;*

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)*

*IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (grifos nossos)*

Ademais, o comando da norma decorre do seu próprio caráter cogente e do controle externo exercido pelo Poder Legislativo, externado pelo art. 31 da Lei Magna. Tal meio de controle não pode ser entendido como usurpação do Poder Executivo.

*Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*

Vejamos a definição do termo controle:

*Controle – ato de dirigir qualquer serviço, fiscalizando-o, orientando-o do modo mais conveniente (Novo Dicionário Melhoramentos. São Paulo, Melhoramentos, p. 355. Vol. I)*

*Controle – verificação administrativa, fiscalização financeira; o poder de ter sob o seu domínio, comando e fiscalização. (Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa. Apud Administração dos serviços de abastecimento de água. 2ª Ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1971. P. 188)*

Em conformidade com os artigos 29 a 31 da Constituição Federal e art. 30, inciso III da Lei Orgânica de Novo Hamburgo, compete à Câmara Municipal legislar sobre todas as matérias atribuídas ao Município.

Ao Vereador cabe a função de representar, buscando no seio da sociedade as preocupações da comunidade e debatendo na Câmara de Vereadores questões relacionadas à saúde, segurança pública, saneamento, limpeza, educação, meio ambiente, dentre outros direitos assegurados constitucionalmente. Com base na importante missão representativa, é externada a função legislativa, na qual o legislador implementa as funções representativas.

Nesse diapasão, se verifica que afastar a legalidade de projeto apresentado pela Vereança, significa não acatar a vontade popular, vez que a Câmara Municipal é o desaguadouro das reclamações e reivindicações da população quanto à ausência, precariedade ou mal funcionamento dos serviços públicos.

Da mesma forma, importante registrar que cabe ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo representar grandes órgãos de uma mesma e única pessoa jurídica que é o

Doe sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei nº 31, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. (Lei nº 1.180, de 13 de outubro de 2004)

Doe Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário - PRÓ-MEDULA (Lei nº 2.310, de 8 de agosto de 2011)

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Na mesma toada, é assente o entendimento da Suprema Corte que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo **lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.**

CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º). 1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e", da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras). 2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes. 3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. **Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".** 4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF). 5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de "pessoas com deficiência", com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral – "pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras" – sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas. 6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina. (ADI 5293, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-263 DIVULG 20-11-2017 PUBLIC 21-11-2017)

O projeto em questão não interfere nas ações do Poder Executivo, estabelecendo obrigações à Administração, bem como na sua estrutura.

Há relevância da matéria, tendo em vista a iniciativa já ter sido adotada em várias casas legislativas, conforme acima demonstrado, tornando-se mais que necessária a

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

aprovação por parte desta Casa Legislativa da presente proposição.

Portanto, com base nas legislações coletadas restam sanadas quaisquer dúvidas quanto ao vício alegado no parecer de constitucionalidade, em que pese o fato de outras Câmaras Municipais já terem legislado sobre a matéria através de seus nobres Edis.

Impõe-se, por questão de Justiça elucidar que a proposição não apresenta em seu escopo artigos que interfiram no Executivo Municipal, o que por extensão de interpretação tem-se que não ofende a autonomia e a plena separação dos poderes.

## Conclusão:

Diante do exposto, relativamente aos aspectos jurídicos e pelos precedentes em que buscamos amparo, este Vereador requer a **IMPUGNAÇÃO** do presente parecer, solicitando ainda que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, considere sua análise encaminhando o Projeto de Lei nº 02/2020 para a regular tramitação nesta Casa, tendo em vista que visa o bem comum e não interfere em atribuições eminentemente administrativas.

Atenciosamente,

  
Vereador Inspetor Luz