PARECER JURÍDICO Nº 021/2022

PROJETO DE LEI Nº 096/2021

AUTOR: VEREADOR EDVALDO NETO GOMES - DEM

EMENTA: Direito Constitucional. Constituição Estadual. Vício de Iniciativa. Usurpação de Competência. Poder Executivo. Possibilidade de conversão em Indicação.

1 – RELATÓRIO

A Secretaria Parlamentar, da Câmara Municipal de Vereadores de Ilhéus encaminhou a esta Comissão Legislativa, instituída pela Portaria nº 005/2021, projeto de Lei de nº 096/2021, que *"Dispõe sobre a criação do restaurante popular municipal de Ilhéus e dá outras providências",* para fins de parecer prévio.

O Projeto de Lei tem autoria do Vereador Edvaldo Neto Gomes. Em sua justificativa, desfila que se trata de um projeto que visa assegurar os direitos sociais da saúde e da alimentação previstos no art. 6° da Constituição Federal. Dessa forma, tem-se como objetivo o fornecimento de refeições diárias nutritivas, comercializadas a preções módicos aos cidadãos socialmente vulneráveis, dando como exemplo os trabalhadores formais e informais de baixa renda e os desempregados, em especial, os que se encontram em situação de rua.

Não bastasse isso, o vereador propositor ressaltou a existência da Lei Ordinária n° 3.265/2006, que instituiu o Plano Diretor Participativo de Ilhéus e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município.

Acrescenta a existência da Lei n° 3.901/2017, responsável pela instituição do Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021 de llhéus, especificamente no

Eixo Estruturante “Cidade Inclusiva”, Programa “Cidadão protegido e cidadão assistido”, com recursos convencionados no percentual de R$ 51.141.000,00 (cinquenta e um milhões, cento e quarenta e um mil reais), estipulou como uma das metas a implantação de restaurante popular.

Não bastasse a existência dos referidos normativos municipais, o propositor destacou a possibilidade de o município firmar parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio do Programa Restaurante Popular do Governo Federal, que tem como requisito que o município possua mais de 100 mil habitantes e índices elevados de pessoas em situação de pobreza e miséria.

Por fim, sugeriu a localidade para construção do restaurante popular e anexou alguns normativos legais.

É o relatório. Passo à análise.

2 – ANÁLISE JURÍDICA

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de processo legislativo. A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento.

Conforme estabelecido no § 3º, da Portaria nº 005/2021:

> § 3º – A Secretaria Parlamentar encaminhará a proposição para o Presidente da ***Câmara com cópia para Comissão Legislativa, para que esta possa oferecer seu parecer técnico acerca da matéria,*** respeitando o prazo de 03 (três) dias, considerando o quanto disposto na Portaria nº 005/2021, bem como os prazos estipulados no Regimento Interno. (Grifou-se)

Assevera o artigo 99, do Regimento Interno desta Casa Legislativa:

> Art. 99 – As proposições deverão ser redigidas em termos

> claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial e assinadas pelo seu autor ou autores.

O Projeto de Lei em destaque atende a essa exigência regimental.

Quanto à iniciativa do projeto de Lei, amolda-se ao interesse local, conforme estatuído no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, contudo privativa do Senhor Prefeito Municipal, por simetria ao que dispõe a Constituição Federal no artigo 61 e artigos 55 e 77, incisos VII da Constituição Estadual, violando o princípio da separação dos Poderes.

Nesse prisma, observa-se que a Lei Orgânica do Município de Ilhéus anuiu integralmente ao princípio da simetria ao atribuir ao Prefeito a competência exclusiva para apresentar projeto de lei que verse sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou aumento de sua remuneração, *ex vi:*

> Art. 54 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
>
> [...]
>
> Parágrafo Único - **Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal,** ressalvado o disposto em lei. **(Grifou-se)**

No caso em comento, de fato, o presente projeto representa invasão indébita do Poder Legislativo em matéria legal que, indiscutivelmente, caberia ao Poder Executivo Municipal, contrariando a aludida estrutura simétrica do processo legislativo, eis que o artigo 77, incisos II e VII da Constituição Estadual prevê:

> **Art. 77 -** São de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre:
> I - fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil;
> II – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento

> de remuneração;
> III – matéria tributária e orçamentária;
> IV – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
> V – organização das Procuradorias e da Defensoria Pública;
> VI – criação, estruturação e competência das Secretarias e demais órgãos da administração pública;
> **VII – organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas.**

Observa-se, pois, que a Lei Orgânica do Município reproduziu os textos das Constituições Federal e Estadual, ao prever que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre o aumento de despesa.

Dessa maneira, o projeto de lei em análise, não resta dúvida, ao criar o restaurante popular municipal de Ilhéus e dá outras providências, ocasiona, pois, o aumento das despesas do Executivo.

Sobre vícios de iniciativa a jurisprudência do Pretório Excelso é pacífica em assinalar:

> Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. Atribuições de órgãos da administração pública. Iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Precedentes. **1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo**, bem como assentou ser de competência do Chefe do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (STF - AgR ARE: 1007409 MT - MATO GROSSO, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 24/02/2017, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-047 13-03-2017)

Acrescente-se, ainda, que o Legislativo Municipal não pode subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade de criar o que ora se propõe. Caso o faça, ofenderá claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 5º da Constituição Estadual), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente.

Ainda sobre o tema, assevera Hely Lopes Meirelles que:

> [...] 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. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário" (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

Por mais louvável que tenha sido a intenção do Senhor Vereador, buscando assegurar a efetivação dos princípios constitucionais aplicáveis ao serviço público, verifica-se que sua propositura se demonstra ineficaz e absolutamente questionável, uma vez que vai apenas ensejar uma nova proposição – de projeto de Lei – do Poder executivo, já que é ele o competente propositor.

Assim, considerando a hipótese do presente Projeto ser apresentado como uma indicação ao Poder Executivo, esta, em sendo acolhida, será submetida à votação desta Casa de Lei, não tendo razão plausível para ser apreciado neste momento.

3 CONCLUSÃO

Diante do quanto exposto, resta claro que o projeto de lei em destaque é de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Entretanto, considerando a intenção do nobre Vereador propositor do Projeto de Lei, esta Comissão *sugere* que seja reapresentado em forma de Indicação para o Poder Executivo.

Importante salientar que a emissão de parecer por esta Comissão não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, uma vez que essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Nesse sentido, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa de Leis.

É o Parecer, salvo melhor Juízo das Comissões Permanentes.

Ilhéus -BA, 30 de março de 2022.

ADRIANO SANTOS DE CARVALHO
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 42.467

MICHAEL SANTOS NEVES
Procurador Geral
OAB/BA 50.954

JOSÉ CARLOS COSTA DA SILVA JÚNIOR
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 33.086