PARECER JURÍDICO Nº 027/2022

PROJETO DE LEI Nº 005/2022

AUTOR: VEREADOR ALZIMÁRIO BELMONTE VIEIRA - PSD

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 005/2022, que *"Institui no calendário oficial de eventos do município de ilhéus, o carnaval da zona sul, e dá outras providências",* para fins de parecer prévio.

O Projeto de Lei tem autoria do Vereador Alzimário Belmonte Vieira. Em sua justificativa, desfila que a institucionalização do Carnaval da Zona Sul de Ilhéus, é essencialmente importante para o fortalecimento do desenvolvimento das manifestações folclóricas e carnavalescas de raiz, que acontecem há décadas, tanto no Bairro do Pontal, quanto no Bairro Hernani-Sá, estendendo-se a Olivença.

Acrescenta que as manifestações já acontecem, de maneira que não possui preconceito, por meio da promoção e da vivência dos valores da liberdade, da tolerância, da igualdade, da cooperação e da solidariedade.

Ato contínuo, faz uma breve narrativa histórica acerca do período carnavalesco em Ilhéus.

Por fim, aduz a necessidade de aprovação do presente Projeto de Lei, objetivando a permanência das manifestações, dando o direito a todo o cidadão

Ilheense de livre escolha, do ir e vir, bem como do fortalecimento da cultura, fomento do Turismo local e geração de emprego e renda, nos bairros da Cidade.

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 com exceção do artigo 1º, que institui e inclui data no Calendário Oficial de Eventos e Festas Tradicionais do Município, é de propositura privativa do Senhor Prefeito Municipal, por simetria ao que dispõe a Constituição Federal artigo 61 e artigos

55 e 77, incisos II e VII da Constituição Estadual, violando o princípio da separação dos Poderes.

A Lei Orgânica do Município no parágrafo único do art. 54, em atenção à simetria, reproduziu a vedação à criação e estruturação e órgãos, bem como o aumento de despesas da Administração Pública pelo Legislativo em projeto de iniciativa exclusiva do Executivo, *ex vi:*

> Art. 54 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
>
> I. criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou aumento de sua remuneração;
> II. servidores públicos do poder Executivo, da Administração Indireta e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, sem regime jurídico;
> III. **criação, estruturação** e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes **e órgãos da Administração Pública;**
> IV. matéria orçamentária e a que autorizem a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.
>
> 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, inciso 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 despesas e acerca da estruturação e competência das Secretarias.

Nesse tom, é de iniciativa do Prefeito enquanto responsável pelas questões relacionadas à organização administrativa e à execução dos serviços públicos.

Aliado a isto, está o fato de que não é permitido à Câmara Municipal instituir despesas sem a necessária provisão financeira ou sobre as quais o Executivo não tenha controle, nem tenha sido objeto de expressa previsão.

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

> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.
> 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega

> provimento" (RE 653041 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 28/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-166 DIVULG 08-08-2016 PUBLIC 09-08-2016).

Neste sentido, é o entendimento do TJ-RS, in verbis:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE HERVAL QUE DISCIPLINA AS INSTALAÇÕES DE CERCAS ENERGIZADAS DESTINADAS À PROTEÇÃO DE PERÍMETROS. ART. 4º DA LEI MUNICIPAL Nº 1.321/16 QUE ATRIBUI À SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE O DEVER DE FISCALIZAÇÃO. MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO. PRECEDENTES DO STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70071130603, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 20/03/2017)

Ademais, destaca-se que a fixação do calendário oficial de eventos é medida que se inclui no poder discricionário do Chefe do Executivo, cabendo-lhe privativamente o exame da conveniência e da oportunidade das ações administrativas, assim como a responsabilidade pela regularidade das ações já planejadas.

Frise-se que o referido projeto não se limita em criar uma data comemorativa, acarreta em criação de obrigações para secretarias, aumento de gastos públicos, enfim, cria atribuições para o Poder Executivo.

Caso o projeto se limitasse a criar uma data comemorativa e não criasse as referidas obrigações, sua iniciativa não seria eivada de vício formal, diante da inexistência de restrição específica, entretanto, conforme dito alhures, não é o caso do presente Projeto, pois acarreta consequências e relaciona-se diretamente com a organização administrativa do Poder Executivo Municipal.

Vejamos jurisprudência acerca da matéria:

> Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo TJ-ES - Direta de Inconstitucionalidade: ADI 0012235-49.2013.8.08.0000
> Conforme relatado, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Guarapari, questionando a Lei Municipal nº 3.471/2012 a qual institui o segundo domingo do mês de dezembro como o "dia da marcha para Jesus no Município de Guarapari". O argumento do Autor é de a matéria tratada em referida lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, de forma que a sua instituição, por iniciativa de membro da Câmara dos Vereadores, acarreta em inconstitucionalidade formal. Para melhor análise do tema, transcrevo, na íntegra, a lei vergastada: ¿ LEI Nº 3.471, DE 20 DE SETEMBRO DE 2012. INSTITUI O DIA DA MARCHA PARA JESUS NO MUNICÍPIO DE GUARAPARI E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. A CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI, Estado do Espírito Santo, no uso de suas atribuições legais, consoante ao estabelecido no Art. 67, § 2º da LOM - Lei Orgânica do Município, faz saber que o Plenário APROVOU e EU PROMULGO a seguinte Lei: Artigo 1º Fica instituído anualmente no segundo domingo do mês de dezembro, no Município de Guarapari, o dia da Marcha para Jesus. Artigo 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação. Guarapari - ES, 20 de setembro de 2012 .¿ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE DATA COMEMORATIVA POR LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. DIA DA MARCHA PARA JESUS. MATÉRIA DE INICIATIVA GERAL. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.
> 1. Pelo Princípio da Simetria, consagrado em diversos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, as regras básicas que regem o processo legislativo no âmbito da União devem ser seguidas pelos Estados e pelos Municípios.
> 2. A iniciativa é comum para as proposições em que o constituinte não tenha restringido o âmbito de titularidade.
> 3. Diante da inexistência de restrição específica, **temos que**

> **as leis que se limitam a criar uma data comemorativa, sem instituir feriados, acarretar gasto público ou criar qualquer atribuição para o Poder Público, são de iniciativa geral, comum, cabendo a qualquer dos legitimados deflagrar o processo legislativo 4. A criação de uma data comemorativa no âmbito do município, sem menção a feriado ou qualquer outra consequencia, em nada se relaciona com a organização administrativa do Poder Executivo Municipal.** 5. Ação Direta de Insconstitucionalidade improcedente.

Outro não foi o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, *ex vi:*

> TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 00882921020138260000 SP 0088292-10.2013.8.26.0000 (TJ-SP)
> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 951, de 28 de janeiro de 2011, do Município de Bertioga. Norma que institui o "Dia do Guarda Municipal" e dá outras providências. Ato normativo que cuida de matéria de interesse local. Mera criação de data comemorativa. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por Vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.
> Data de publicação: 09/08/2013

Demais disso, a organização administrativa do município é de iniciativa do Poder Executivo, estando adstrito a ele esta avaliação e consequente criação. Outrossim, o ato administrativo possui cinco elementos: forma, competência, objeto, motivo e finalidade.

Nenhum ato será discricionário em relação a todos os elementos, pois no que se refere à competência, à forma e à finalidade, o ato será sempre vinculado. Já os elementos objeto e motivo podem ser vinculados ou discricionários, a

depender do ato analisado.

A discricionariedade não alcança todos os elementos do ato administrativo, pois em relação à competência, à forma e à finalidade do ato a autoridade está subordinada ao que a lei impõe, como ocorre no caso em apreço, sobretudo pelo fato de ser cabível ao Poder Executivo analisar o momento mais adequado, o interesse e a conveniência para criação do cargo.

A propósito do poder discricionário cabe trazer neste momento o texto de Hely Lopes Meirelles - Direito Administrativo Brasileiro, 14ª ed., págs. 143/144 – Revista dos Tribunais:

> Tanto nos atos vinculados como nos que resultam da faculdade discricionária do Poder Público, o administrador terá de decidir sobre a conveniência de sua prática, **escolhendo a melhor oportunidade e atendendo a todas as circunstâncias que conduzam a atividade administrativa ao seu verdadeiro e único objetivo – o bem comum**. (Grifou-se).

Nessa esteira, em razão do atributo da discricionariedade, não pode o senhor vereador, de forma isolada, exercer a função atribuída ao Poder Executivo, sob pena de invadir esfera de competência alheia, ultrapassando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes do Estado, afinal se cabe a este a organização administrativa e não o fez, tendo em vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo.

Nessa perspectiva, traz-se o julgamento realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.432/2016, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE \TORNA OBRIGATÓRIO A TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SÍTIOS ELETRÔNICOS, NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO O TRANSPORTE DE EDUCANDOS E PACIENTES\. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA

> ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatória a divulgação, em audiências públicas e em sítios eletrônicos, de dados de transporte de educandos pela Secretaria Municipal de Educação e de pacientes da Secretaria Municipal de Saúde, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. Ademais, conforme o art. 60, inc. II, alínea \d\, da CE, **são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, de modo que a lei impugnada viola, também, a referida norma, uma vez que cria atribuições às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação e Esportes.** Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70070796248 RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Data de Julgamento: 28/11/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/12/2016) (Grifou-se)

Nessa esteira, o vício de iniciativa se revela insanável, podendo, porém, ser apresentado em forma de Indicação para o Poder Executivo.

3 CONCLUSÃO

Diante do quanto exposto, resta claro que o quanto proposto no Projeto de Lei 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, 28 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