



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 043/2016

Projeto de Lei nº 111/2016, que “Dispõe sobre a construção de paradas de transporte coletivo, instalação de bancos e lixeiras em praças e parques no município de Sant'Ana do Livramento e dá outras providências”. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Precedente da Câmara local em entendimento diverso.

Trata-se de solicitação de parecer encaminhado pela Vereadora Maria Helena Duarte acerca do PL 111/2016, que “Dispõe sobre a construção de paradas de transporte coletivo, instalação de bancos e lixeiras em praças e parques no município de Sant'Ana do Livramento e dá outras providências”, de autoria do Vereador Carlos Nilo Coelho Pintos. Devidamente autuado e numerado até fls. 06. Recebido para parecer em 03/06/2016.

O tema proposto leva a dois desdobramentos: 1) posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul sobre temas similares; e 2) entendimento da Comissão de Constituição, Justiça e Assuntos Internacionais em PL análogo.

1) Do posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul sobre temas similares

Analisando-se a Lei Orgânica Municipal vislumbra-se que o assunto do Projeto de Lei em tela não está dentro das matérias de competência da Câmara de Vereadores, portanto, de iniciativa dos edis, consoante art. 72 do referido diploma.

Verifica-se que a Câmara Municipal de Vereadores, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao regular matéria eminentemente administrativa.

Como se sabe, o Poder Legislativo não pode, por expressa disposição constitucional, editar leis que confirmem atribuições à administração ou que impliquem aumento de despesas.

O PL em voga, impõe ao Poder Executivo a construção de paradas de transporte coletivo, instalação de bancos e lixeiras em praças e parques no município, dispondo sobre atribuições da administração municipal.

Mais ainda, a legislação em análise pode gerar aumento de despesa, uma vez que além de impor gastos não previstos na lei orçamentária municipal, em que pese no art. 5º do PL haver autorização para a assinatura de convênios ou termos de cooperação, ressaltando-se, nesse ponto, a desnecessidade de autorização legislativa para tanto, consoante decisão do Supremo Tribunal Federal, que entende ser inconstitucional a norma que exige autorização legislativa para celebração de convênios, vejamos:



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Direito Constitucional. Convênios: autorização ou ratificação por assembleia legislativa. Usurpação de competência do poder executivo. Princípio da separação de poderes. Ação direta de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da constituição do estado do Paraná, que diz: "Compete, privativamente, à Assembleia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembleia Legislativa, nos noventa dias subsequentes à sua celebração". I. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembleia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná. (STF, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 342- PR – Paraná, Relator Min. Sydney Sanches, j. 06-02-2003, DJ 11-04-2003, p. 25). [grifo nosso]

É de se referir ainda que a Lei nº 8.666/93 determina que seja dada tão somente ciência ao Poder Legislativo de eventuais convênios assinados:

Art. 116 [...]

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

Ademais, não há espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, pois, conforme expressamente disposto nos artigos 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

O PL objeto do presente parecer poderá importar em aumento de despesa para a administração pública municipal, pois implica em investimentos diversos com instalações, equipamentos, mão de obra adequada....caso não haja êxito na assinatura de convênios específicos. E o faz sem a devida previsão orçamentária, o que também é vedado, modo expresso nos termos da Lei Orgânica Municipal:

Art. 120. A Receita e a Despesa Pública obedecerão as seguintes leis de iniciativa do Poder Executivo:

I - do Plano Plurianual de Investimentos;

II - de Diretrizes Orçamentárias;

III - dos Orçamentos anuais;

Art. 126. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;

Sobre o tema, o entendimento esboçado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE SANTA MARIA 4527, DE 25.01.2002, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALIZAR O CULTIVO DE FLORES ORNAMENTAIS E ARVORES NATIVAS NO HORTO MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CAMARA DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INVASAO DA COMPETENCIA NORMATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL AO DISPOR SOBRE A ORGANIZACAO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRACAO LOCAL, ALEM DE GERAR AUMENTO DA DESPESA PUBLICA. FERIMENTO AOS ARTS 5, 10, 60, II, ALINEA D, 61, I, 82, VII DA CE. ACAO PROCEDENTE. 5FLS. D (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70005077755, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Augusto Monte Lopes, Julgado em 17/03/2003)



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei aprovada por iniciativa da Casa Legislativa local, atribuindo ao Poder Executivo Municipal a obrigação de afixar placas em todas as repartições públicas municipais Inconstitucionalidade formal, por violação do princípio da separação dos poderes e afronta a reserva de iniciativa privativa do Prefeito. Ingerência indevida por parte do Legislativo Municipal que implica em aumento de gastos, sem a correspondente fonte de custeio. Infração aos artigos 8º, 10, 60, II, "d", 61, I e 82, III e VII, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70010717932, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Berenice Dias, Julgado em 18/04/2005)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE. LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA DISPONDO ACERCA DA INSTALAÇÃO DE BRINQUEDOS ACESSÍVEIS EM PRAÇAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Lei-Aroio Grande nº 2.781/14 padece de vício formal na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre as atribuições da administração municipal. 2. Inconstitucionalidade declarada com efeitos ex tunc, uma vez que a legislação em comento colide frontalmente com a CE e CF-88, devendo ser retirada do ordenamento jurídico municipal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062081419, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 01/12/2015)

2) Do entendimento da Comissão de Constituição, Justiça e Assuntos Internacionais em PL análogo

Projeto de Lei similar, 112/2013 (ficha anexa), já foi apresentado e devidamente aprovado, sancionado e publicado, dando origem a Lei nº 6.466/2013, razão pelo qual não se pode deixar de mencionar como um precedente, todavia, nada impede que sua constitucionalidade seja discutida.

Num primeiro plano surge a dúvida acerca de Vereador apresentar o PL em voga, consoante dispositivos da Lei Orgânica Municipal:

Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito:

V - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

O fato é que qualquer vício de iniciativa, se existente e esse for o entendimento, não foi levantado à época em processo similar, razão pelo qual se presume a constitucionalidade do diploma aprovado, Lei nº 6.466/2013.

Mas questão principal, usando analogamente ao paralelismo de formas, é que, salvo entendimento diverso, há a possibilidade de apresentação do Projeto de Lei como o foi diante da presunção de constitucionalidade do que ocorreu com a lei citada acima, que poderia ser usado como justificativa para a tramitação da presente proposição.

Assim, cabe, primordialmente, à Comissão de Constituição, Justiça e Assuntos Internacionais, no âmbito de conveniência, discricionariedade e legalidade, as análises e pertinências expostas para fins de encaminhamento da proposição, tendo em vista a possibilidade de dois posicionamentos sobre a forma – iniciativa – de encaminhamento, nos termos do art. 50, inciso I, alínea “a” do Regimento Interno, *in verbis*:

Art. 50. Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Assuntos Internacionais:

I - examinar e emitir parecer sobre matérias que digam respeito:

a) a aspectos constitucionais, legais e regimentais das proposições;

Dessa forma, s.m.j., já tendo sido esboçados os entendimentos jurídicos sobre a matéria, que o PL nº 111/2016 seja submetido à Comissão de Constituição, Justiça e Assuntos Internacionais para que emita parecer sobre a tramitação do PL em voga, tendo em vista os entendimentos lançados, ressaltando-se, dentro do possível, a necessidade da devida fundamentação, até mesmo para eventual defesa futura, caso ajuizada ação direta de inconstitucionalidade.

Sant'Ana do Livramento, 6 de junho de 2016.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

PROJETO DE LEI

Nº 112/13

REFERÊNCIA Dispõe sobre a instalação de Academias de Exercícios Físicos ao Ar Livre, em praças e parques no município de S. do Livramento, através da PPP e da outras providências.-

APRESENTADO Ver. Carlos Nilo

DESPACHO Em Pauta, 06.05.13
Em 07.05.13 desig.rel.C.L.Ver. Germano, apreciado em 21/05
Em 11.06.13 aprovado parecer p/aprovação C.I.
APROVADO em 19.06.13 Exp.Of.nº 273/13 de 20.06.13
Lei nº 6.466 de 05.07.13