



Casa Jornalista José Carlos Florêncio

PARECER Nº 04/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.283/2017

Apresentado pelo Vereador Pb. Andrey Gouveia

Em: 02 de fevereiro de 2017

EMENTA: Dispõe sobre a criação da Semana Municipal de Combate à Violência e dá outras providências.

TEMA 1 – Política Pública

TEMA 2 – Cidadania

TEMA 3 – Segurança

1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador Pb. Andrey Gouveia, o qual visa instituir a semana municipal de combate à violência, a ser comemorada na 4ª (quarta) semana do mês de outubro.

O projeto tem por escopo entusiasmar a sociedade e homenagear os agentes que atuam no campo da segurança Pública. Segundo o autor, a segurança é responsabilidade de todos e dever do Estado, sendo necessário resgatar o orgulho dos cidadãos quanto aos seus órgãos estatais.

A ideia do PL é valorizar discussões na área da segurança pública, organizando seminários, solenidades civis e reconhecendo, via medalha de mérito, o agente que atue em nível municipal, como também os que foram vitimados em razão do trabalho na segurança da sociedade.

Casa Jornalista José Carlos Florêncio

Devidamente justificada, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

**É o relatório.
Passo a opinar.**

2. ANÁLISE

2.1 - Da Competência Formal.

A matéria em comento trata de fixação de data comemorativa. Sendo assim, observa-se que a matéria não é de iniciativa privativa do Poder Executivo, porquanto não incluída em nenhuma das hipóteses previstas no art. 19, §1º e incisos, da Constituição Estadual. Neste ponto, segundo já pacificado pela doutrina e jurisprudência, em atenção ao Princípio da Separação dos Poderes, a matéria privativa deve ser interpretada de forma restrita, fato que não obsta a apresentação do PL.

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição.

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

(...)



Casa Jornalista José Carlos Florêncio

Já quanto a adequação a Lei Orgânica, o art. 36, e seus incisos, não evidenciam a matéria em espeque ser de competência exclusiva do Chefe do Executivo. Desse modo, a ideia central trazida no PL 7.283/2016 não encontra óbice ao ser proposta pelo Legislador Municipal.

2.2 - Da Competência Material.

Melhor sorte, porém, não encontram alguns de seus artigos, principalmente os que carregam norma material. A inconstitucionalidade do PL é patente quando cria atribuições a órgãos da administração pública, com também designa despesa, sem informar a contrapartida dos recursos necessários.

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição.

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - **criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.**

(...)

§ 3º **Não será permitido aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do Governador**, exceto nas emendas aos projetos de lei dos orçamentos anuais e de créditos adicionais, que somente poderão ser aprovadas, caso:

(...)

II - indiquem os recursos necessários, admitidos somente os provenientes de anulação de despesas da mesma natureza, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço de dívida, transferências tributárias constitucionais para os Municípios, relacionadas com a correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei; (g.n)

Fora a vedação Constitucional expressa, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário (Assembleia Nacional Constituinte) apresenta esta característica. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados



Handwritten initials 'AMB' at the bottom right of the page.



Casa Jornalista José Carlos Florêncio
menores (Estados-membros e Municípios), dos princípios e regras gerais de organização adotados pela Constituição Federal de 1988.

“A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, **torna a Constituição Federal a sede de normas centrais**, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária” (HORTA, Raul Machado. em "Poder Constituinte do Estado-Membro", publicado em RDP 88/5).

As normas centrais, conforme alude o autor supracitado, são constituídas de Princípios Constitucionais, Princípios estabelecidos e regras de pré-organização. Entre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando previsão permanente nas Constituições Republicanas é o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (artigo 61, § 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio, pelo Poder Legislativo, inquina o ato

Casa Jornalista José Carlos Florêncio
normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Dito isso, verifica-se que o PL viola o princípio da separação dos Poderes (artigo 79 da Constituição Estadual). Com efeito, imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria da iniciativa reservada ao Poder Executivo, nos termos do art. 19, §1º, inciso VI, da Constituição Estadual, ao criar atribuições a órgãos administrativos.

JOÃO JAMPAULO JÚNIOR, por sua vez, especifica as matérias que competem ao Prefeito:

“As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de **iniciativa privativa do Chefe do Executivo** as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; criação, estruturação e **atribuições dos órgãos da administração pública municipal**; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município” (em "O Processo Legislativo Municipal", Editora de Direito, 1997, pág. 77)

JOSÉ AFONSO DA SILVA esclarece que a **iniciativa de legislação do Governo** justifica-se por ser ele “o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa”. (*Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*, RT, 1964, p. 116).

Data de publicação: 15/09/2010.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.480 . DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE INSTITUI PROGRAMA DE PREVENÇÃO DE SAÚDE DENOMINADO SEMANA MUNICIPAL DA INSUFICIÊNCIA RENAL -INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES- INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 25 , 47 , II , XIV E XIX , a , DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO -AÇÃO PROCEDENTE.

Casa Jornalista José Carlos Florêncio

"A Lei Municipal instituiu a 'Semana Municipal da Insuficiência Renal', verdadeiro programa de prevenção de saúde cujas disposições consubstanciam atos típicos de gestão administrativa, distanciando-se dos caracteres de generalidade e abstração de que se devem revestir aqueles editados pelo poder Legislativo. A norma acoima-se de vício de iniciativa e inconstitucionalidade material, na medida em que invade a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Suas disposições equivalem à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação de poderes. A inconstitucionalidade se verifica também em face da violação do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a lei cria novas despesas sem indicação específica da fonte de custeio.

Portanto, os art. 2º do PL nº 7.283/2017 é inconstitucional por ofensa aos artigos 79, 19, §1º, VI e § 3º e 37, inciso II, ambos da Constituição Estadual.

3. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela **aprovação** do projeto de lei 7.283/2017, caso seguidas as **emendas sugeridas**.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Caruaru, 14 de junho, de 2017.



Anderson Victor F. de Melo
Analista Legislativo Esp. Direito
Mat. 740-1