



## **PARECER Nº:**

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Comissão de Legislação e Redação de Leis.

**ASSUNTO:** Projeto de Lei nº 7.793, de autoria do Vereador Alberes Lopes, que Cria o Conselho Municipal da Juventude Cristã no Município de Caruaru, e dá outras providências.

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. HARMONIA ENTRE OS PODERES. CRIA ÔNUS. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. DESFAVORÁVEL.

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei nº 7.793, de autoria do Vereador Alberes Lopes, que Cria o Conselho Municipal da Juventude Cristã no Município de Caruaru, e dá outras providências.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobretudo, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

**Aqui está o Relatório, segue a análise.**

### **2. FUNDAMENTAÇÃO**

De princípio, ressalte-se que o projeto é de grande valia, na medida em que demonstra a preocupação com as políticas públicas no município de Caruaru.

A propositura atende inclusive ao disposto no artigo 172 da Lei Orgânica do Município, que segue:

Art. 172 - O Município criará, mediante lei, conselhos municipais paritários, deliberativos, formuladores de políticas e definidores da alocação de recursos, em suas áreas de competência, visando garantir a participação comunitária efetiva nos seguintes setores da vida municipal:

I – desenvolvimento econômico e social;

II – defesa civil;

III – política urbana;

IV – saúde;

V – educação;

VI – cultura;

VII – participação e desenvolvimento comunitário;

VIII – tributos, tarifas e preços públicos.

**Contudo, faz-se necessário tecer considerações acerca da competência de Iniciativa que cerca a matéria.**

O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência.

Dessa forma, o projeto não satisfaz o requisito da Lei de Responsabilidade Fiscal e contém vício de iniciativa, eis que a matéria tratada extrapola a competência do Poder Legislativo.

A violação à regra constitucional da iniciativa de projeto legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes.

A Constituição Federal estabelece:

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

A Constituição da República de 1988, corolário da Declaração Francesa, traz em seu texto a tripartição de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Além disso, protege essa tripartição em nível de cláusula pétrea fundamental (art. 60, § 4º, III).

Dessa forma, revela-se inconstitucional a lei municipal, de iniciativa da Casa Legislativa, cuja matéria se refere à esfera de atuação administrativa do Chefe do Executivo, implicando invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes.

Em decorrência do princípio da simetria, tais regras e princípios são igualmente aplicados em âmbito municipal.

Nesse sentido, o Artigo 36, inciso III da Lei Orgânica do Município dispõe que:

*Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre*

*[...]*

***III – criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;***

Reforçando o disposto, o Regimento Interno da Câmara de Caruaru assim determina:

***Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:***

*[...]*

***IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública.***

No que concerne à iniciativa da matéria, esta padece de **vício formal subjetivo insanável** por afronta ao disposto no art. 36, III, da nossa Lei Orgânica, que atribui privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem atribuições para



órgãos municipais, uma vez que cria **departamentos equivalentes e órgãos da administração pública**, o qual está em consonância com o disposto no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal.

Sendo desrespeitada a titularidade para a apresentação da proposta legislativa, ocorrerá a usurpação de iniciativa, o que acarreta inconstitucionalidade por desobediência ao princípio da separação do poder, inserto no art. 2º da Constituição Federal.

Há que se registrar que, como a proposta cria despesas para o Município, conforme depreende-se do art. 8º, §2º, art. 11º e art. 12º, há afronta ao disposto no art. 36, inciso IV, da nossa Lei Orgânica, que atribui privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que disponha sobre matéria de natureza orçamentária, o qual está em consonância com o disposto no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal.

Assim, resta flagrante que a proposta é de competência exclusiva do Executivo a teor do que dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b” da Constituição Federal.

Acerca do assunto, ensina o insigne Mestre HELY LOPES MEIRELES:

***“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de projeto à câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal, a criação de cargos, funções e empregos públicos na administração direta ou autárquica; fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais”.***

Ademais, **o projeto de Lei a prevê a disponibilização, por parte do Poder Executivo, de recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao funcionamento.** O STF entende que a lei, no sentido que foi proposta, é inconstitucional por vício de iniciativa. Isso porque a lei impõe obrigações aos órgãos públicos (serviços públicos), além de interferir no orçamento do Poder Executivo, matérias que somente poderiam ser disciplinadas em lei de iniciativa do Executivo, que devem ser aplicados em nível estadual e Municipal por força do princípio da simetria.

Nesse sentido, é farta a jurisprudência, conforme segue:

***“Processo legislativo: reserva de iniciativa ao Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, e): regra de absorção compulsória pelos Estados-membros, violada por lei local de iniciativa parlamentar que criou órgão da administração pública (Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo - CTM): inconstitucionalidade.”*** (STF, Tribunal Pleno, ADIn nº 1391/SP, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, pub. no DJ de 07.06.2002, p. 81)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE – COFISAN**, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I – Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II – Precedentes do STF. III – Ação direta julgada procedente para declarar a **inconstitucionalidade** da Lei estadual paulista 9.080/95” (ADIn. nº 1.275/SP – São Paulo, Relator(a): Ministro Ricardo Lewandowski, Julgamento: 16/5/07, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: 8/6/07).*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE; Nº 70003273380 ORIGEM: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL; PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO ÂNGELO; REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTO ÂNGELO. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Prefeito Municipal de Santo Ângelo, buscando a retirada do ordenamento jurídico local da Lei Municipal nº 2.387/00, de 08 de agosto de 2000, que **cria o Conselho Municipal do Idoso**. O fundamento do pedido está na **inconstitucionalidade formal do ato normativo, na medida em que a matéria regulada é reservada à iniciativa do Executivo**. Sustenta que a lei municipal promulgada pelo Poder Legislativo estabelece a criação de cargos e atribuições a órgãos do Poder Executivo, consubstanciando-se exatamente a hipótese do art. 60, II, d, da Constituição Estadual. Dessa forma, ressalta-se a **flagrante inconstitucionalidade formal** da Lei nº 2.387/00, sob exame, pois sendo da exclusiva competência do Poder Executivo do Município, a iniciativa do projeto de lei referente à matéria tratada, deu-se a inversão da norma constitucional que impede a delegação dessa competência ao Poder Legislativo, que, na espécie, como verificado, usurpou de suas atribuições, afrontando o princípio da separação e independência dos poderes. Outrossim, implica, o ato normativo, do Legislativo municipal, como argumentado na inicial, pelo proponente, aumento de despesa, com repercussão, portanto, na previsão orçamentária do Município, exatamente porque a instalação e funcionamento de um órgão no âmbito da administração pública implicará alocação de recursos públicos. Ante o exposto, o parecer é no sentido da PROCEDÊNCIA DA AÇÃO, **declarando-se a INCONSTITUCIONALIDADE** da Lei nº

2.387/00, 08 de agosto de 2000, do Município de Santo Ângelo. Porto Alegre, 04 de dezembro de 2001.

ADI\_70046213138\_RS\_1344214029561; AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE IVOTI. INSTITUIÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Deve ser declarada **inconstitucional** a Lei Municipal n.º 2.639, de 24 de agosto de 2011, de iniciativa da Câmara de Vereadores, a **criar o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher**, pois impõe atribuições e interfere na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a **inconstitucionalidade formal** da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, [10](#), [60](#), [82](#) da [Constituição Estadual](#) e [61](#) da [Constituição Federal](#).

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 158.370-0/6-00. Requerente: Prefeito do Município de Jundiá. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Jundiá. Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei que **cria o Conselho Municipal de Responsabilidade Social Empresarial** e o Fundo Municipal de Responsabilidade Social em Jundiá - Promulgação após o veto do Prefeito - Matéria referente à administração pública, cuja gestão é de competência do Prefeito - As regras da Constituição Federal sobre iniciativa reservada são de observância compulsória pelo Estado e pelos Municípios – Na espécie, prerrogativas exclusivas do Prefeito Municipal foram atingidas pela lei atacada, que interferiu na competência legislativa reservada ao Chefe do Executivo local, ao invadir a seara de organização, direção e contratação dos serviços e fornecimentos - Violação dos arts. 5º, "caput", 24, § 2º, 2 e 4, e 144, da CE/89 Ação julgada procedente.

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.275/2006 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE DISPÕES SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DO IDOSO, **cria o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa – CONMDEPI** E O FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Ação direta de inconstitucionalidade. É possível o manejo da ação direta de inconstitucionalidade para atacar lei municipal que afronte disposições da Constituição Estadual, ainda quando importem em reprodução obrigatória de normas da Carta Federal, como é o caso. Reserva da administração. Violação dos

*princípios constitucionais da separação e harmonia dos Poderes e da iniciativa legislativa privativa. Considerando que, em razão do princípio da reserva da administração, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da atuação executiva, nos termos dos arts. 7º e 112, § 1º, II, “d”, da Constituição Estadual, que repetem os arts. 2º e 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, é inconstitucional, em sua inteireza, lei de iniciativa da Câmara Municipal que viola os princípios da separação e equilíbrio dos Poderes, não se podendo reconhecê-la parcialmente constitucional porque toda ela contaminada pelo vírus letal da inconstitucionalidade. **Inconstitucionalidade declarada.** Procedência da Representação*

A posição atual do STF é de que não é possível suprir o vício de iniciativa com a sanção. Senão vejamos:

*“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.”<sup>1</sup>*

Sobre a impossibilidade da sanção do Chefe do Poder Executivo sanar o vício de iniciativa legislativa, Alexandre de Moraes<sup>2</sup> esclarece:

*“Assim, supondo que um projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo tenha sido apresentado por um parlamentar, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, quando remetido à deliberação executiva, a eventual aquiescência do Presidente da República, por meio da sanção, estaria suprindo o inicial vício formal de constitucionalidade?”*

*Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não*

<sup>1</sup> STF, Pleno, Adin n.º. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov. 1997, p. 62.216, *apud* Alexandre DE MORAES, *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098.

<sup>2</sup> Alexandre DE MORAES, *Direito Constitucional*, 12ª ed., São Paulo, Atlas, 2002, pp. 531 e 532.

*podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação n.º 890 – GB<sup>3</sup>, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação, (...).”*

**Por todo exposto, conclui-se que o projeto em análise afronta a harmonia dos poderes ao criar ônus ao Poder Executivo e invadir competência legislativa privativa do Poder Executivo.**

Para estrito cumprimento legal e processual legislativo, era o que tínhamos a informar, colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos que considerar necessários.

### 3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer para opinar de forma **desfavorável**, uma vez que **afronta a harmonia dos poderes ao criar ônus ao Poder Executivo e invadir competência legislativa privativa do Poder Executivo.**

Por fim, sugere-se que a cópia do Projeto de Lei 7.793/2018 seja apresentada como Anteprojeto pela via de Requerimento, solicitando ao Poder Executivo Municipal que apresente Projeto de Lei nos moldes do Anteprojeto que seguirá anexo.

É o parecer, à superior consideração.

Assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis

Caruaru, 02 de agosto de 2018.

**SAMUEL LUIZ DE VASCONCELOS** – mat. 720-1

---

<sup>3</sup> 4RTJ 69/629 – EMENTA: “A sanção não supre a falta de iniciativa *ex vi* do disposto no art. 57, parágrafo único, da Constituição, que alterou o direito anterior”. No mesmo sentido: RTJ 157/460.