



Of. Gab. 781/2019

Guaíba, 13 de novembro de 2019.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, escudado nos artigos 45, e 52, inciso V, da Lei Orgânica Municipal, decidi **vetar totalmente o Projeto de Lei nº 090/2019**, de origem do Legislativo Municipal, aprovado por essa nobre Casa Legislativa, conforme informado no Ofício nº 140/2019, que *“Institui no município de Guaíba o Programa Blitz Escolares”*, com base nas inclusas razões de veto, submetendo-o novamente à apreciação deste Legislativo Municipal para os efeitos de direito.

RAZÕES DO VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 090/2019

Vejo-me instado a vetar o Projeto de Lei nº 090/2019, de origem do Poder Legislativo, que *“Institui no município de Guaíba o Programa Blitz Escolares”*, de acordo com as informações recebidas no Parecer 325/2019 da Procuradoria Geral do Município (anexo).

Ressalto, outrossim, que já no *caput* do art 1º é imposto que o Programa de que trata a proposta legislativa deverá ser desenvolvido pela Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Segurança e outros órgãos competentes.

Nesse sentido, ao determinar a forma e por quem devem ser realizadas as atividades para dar cumprimento ao programa "Blitz Escolares", nos parece que não foi observado o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, uma vez que o Poder Legislativo está adentrando na estrutura administrativa e na forma como deve se dar o serviço público pelo Poder Executivo Municipal.

Com efeito, a proposta legislativa em comento, ao instituir programa e determinar como e por quem o Poder Executivo deve realizá-lo está adentrando na competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme art. 119, inciso I e II da Lei Orgânica Municipal.

Ao

Excelentíssimo Senhor

Ver. ARILENE PEREIRA

M. D. Presidente da Câmara Municipal

Guaíba/RS





PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAÍBA
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GESTÃO 2017/2020
GABINETE DO PREFEITO

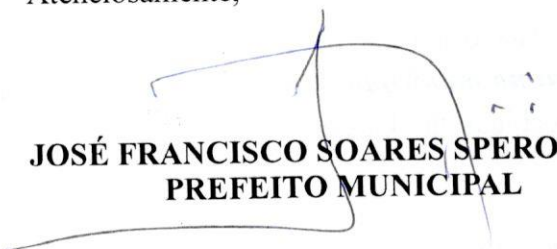


Saliento que as inconstitucionalidades ora abordadas, já haviam sido suscitadas nos pareceres da Procuradoria da Câmara Municipal e do Instituto IGAM acostados ao projeto de lei.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar totalmente o Projeto de Lei acima mencionado, o qual ora submeto à elevada apreciação dos Senhores(as) membros da Egrégia Câmara Municipal, para reexame.

Aproveito a oportunidade para manifestar a Vossa Excelência e aos demais membros dessa Egrégia Casa Legislativa protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,



JOSÉ FRANCISCO SOARES SPEROTTO
PREFEITO MUNICIPAL





PARECER Nº 325/2019

De: Procuradoria-Geral do Município
Para: Secretaria-Geral de Governo
Assunto: Solicitações de Parecer referente ao Projeto de Lei nº 090/2019, de origem do Poder Legislativo
Data: 06.11.2019

1. Breve Relato

A Secretaria Municipal de Governo, por meio do Memorando nº 237/2019, solicita parecer jurídico referente ao Projeto de Lei nº 090/2019, que "Institui no Município de Guaíba o Programa Blitz Escolares".

O referido projeto de lei é de origem do Poder Legislativo Municipal.

É o breve relato.

Passa-se ao parecer.

2. Fundamentação

2.1 Preliminarmente

Inicialmente, registro que os Pareceres Jurídicos exarados pela Procuradoria-Geral do Município têm caráter meramente opinativo e não vinculativo. Nas palavras do mestre Hely Lopes Meirelles¹:

Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração.

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste em ato administrativo não é o parecer, mas sim, o ato de sua aprovação.

Secretaria de Governo
Recbi em 07/11/2019
Assinatura

1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros Editores. 38. ed., 2012. p202.





que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (grifos nossos).

Ao enfrentar o presente tema, o Superior Tribunal de Justiça proferiu decisão bastante clara nesse sentido, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA TEOR DE PARECER OPINATIVO DE ÓRGÃO DE ASSESSORIA JURÍDICA. DESCABIMENTO. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL PRECEDENTES.

1. Recurso ordinário interposto contra o acórdão que manteve o indeferimento da inicial de mandado de segurança impetrado contra parecer opinativo, exarado pelo Procurador-Geral do Distrito Federal.

2. É incabível a impetração contra parecer meramente opinativo de procuradoria jurídica, quando for formulado em resposta à consulta administrativa, como no caso concreto, em razão da inexistência de coatividade intrínseca do referido ato. Precedentes: AgRg no RMS 26.720/MS, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJe 15.6.2009; REsp 73.940/RS, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ 24.3.2003, p. 164. Recurso ordinário improvido. (RMS 45.882/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/02/2016, DJe 24/02/2016) (grifamos).

Portanto, as opiniões assentadas nos pareceres jurídicos da Procuradoria-Geral do Município não são vinculativas para a Administração Municipal, possuindo caráter opinativo às questões postas para análise.

2.2 Noções gerais sobre a questão atinente à competência legislativa dos Municípios

Inicialmente, mister destacar que a Lei Maior prevê a competência dos Municípios para legislar acerca de assuntos de interesse local, bem como suplementar as legislações estaduais e federais, no que couber, consoante art. 30, incisos I e II. *In verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:





- I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

Por certo, esta competência legiferante dos Municípios deve ser exercida dentro dos limites previstos na Constituição Federal, bem como observando o contexto em que se encontra o ente municipal.

Outro ponto que merece destaque, e que ainda gera bastante controvérsia, diz respeito à iniciativa para propor o Projeto de Lei, mais precisamente quanto à competência ser privativa do Chefe do Poder Executivo ou não.

Nesse prisma, destaco o § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que apresenta o rol de iniciativa legiferante do Chefe do Poder Executivo. In verbis:

Art. 61.

§ 1º **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência;





para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
(grifos nossos).

Já se encontra sedimentado no Supremo Tribunal Federal que este rol de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo previsto na Lei Maior deve ser repetido pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas dos Municípios, com base no Princípio da Simetria.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de Guaíba, no art. 119, apresenta o seguinte comando:

Art. 119 É competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

- I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- II - organização administrativa, matéria orçamentária e serviços públicos;*
- III - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- IV - criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 2/2017)*

É de se gizar, também, que o rol de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previsto no art. 61 da Constituição Federal, é taxativo (*numerus clausus*), conforme decisões do STF, de modo que não cabe interpretação extensiva do referido dispositivo.

Portanto, a competência será privativa do Chefe do Poder Executivo, de forma taxativa, apenas se a lei dispuser sobre os seguintes aspectos:

- 1º) relacionar-se com servidor do Poder Executivo;
- 2º) interferir na funcionalidade do serviço público;
- 3º) exigir alteração na estrutura organizacional do Poder Executivo.

Na sequência, destaco decisão do Supremo Tribunal Federal no Agravo





Regimental em Recurso Extraordinário ARE 878911, que trata da questão atinente à competência legiferante privativa do Chefe do Poder Executivo, na qual o STF reconheceu a repercussão geral da questão:

Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral.** 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. **Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.** 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016) (grifamos).

Como foi reconhecida a repercussão geral da questão em comento, a decisão acima deve ser observada pela Administração Pública, haja vista que os processos judiciais que vierem a tratar desta questão deverão observar esta decisão do STF, em decorrência da repercussão geral reconhecida.

Cumprе mencionar, que a decisão proferida pelo STF no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário ARE 878911 (acima destacada) **é considerada como paradigmática na questão atinente a vícios de iniciativa para elaboração de Projetos de Lei**, sendo que a postura mais restritiva dos Poderes Executivos quanto às leis propostas pelos Poderes Legislativos está, aos poucos, sendo flexibilizada para observar o rol taxativo do art. 61 da Carta Magna.

No teor do julgamento do recurso acima destacado, o Eminentе Ministro Gilmar Mendes frisa que:

*"O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento **no sentido***





de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo."

A seguir, colaciono outras decisões do STF que também analisaram a matéria referente à iniciativa legislativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...) 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas. (ADI 3394, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe-087 DIVULG 28-08-





2007 PUBLIC 24-08-2007 REPUBLICAÇÃO: DJe-152 DIVULG 14-08-
2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-01 PP-00099 DJ 24-08-
2007 PP-00023 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117) (grifamos).

Agravo regimental no agravo de instrumento. Lei nº 3.777/04 do Município do Rio de Janeiro. Inconstitucionalidade formal. Não ocorrência. Precedentes. 1. Não há inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa em lei oriunda do Poder Legislativo que disponha sobre aspectos de concursos públicos sem interferir, diretamente, nos critérios objetivos para admissão e provimento de cargos públicos. 2. Agravo regimental não provido. (AI 682317 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 14/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 21-03-2012 PUBLIC 22-03-2012)

Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 290549 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO
DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.071/2005 DO MUNICÍPIO
DE BELO HORIZONTE/MG. FUNCIONAMENTO
SEMÁFOROS NA MADRUGADA. MATÉRIA QUE NÃO





INTERFERE NA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO E NAS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 633551 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 30/06/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 06-08-2015 PUBLIC 07-08-2015)

Portanto, a análise quanto à constitucionalidade de Projetos de Leis propostos pelo Poder Legislativo deve ser feita da seguinte forma:

a) Num primeiro momento, deve ser verificado se a matéria é de competência do Município legislar, especialmente, verificar se se enquadra na regra esculpida no art. 30 da CF:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

b) Superada a questão da Competência Municipal, deve ser analisado se a questão é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme previsto no art. 61 da Lei Maior e reprisado, com base no Princípio da Simetria, no art. 119 da Lei Orgânica Municipal. Nesse passo, deverá ser verificado se a proposta legislativa não trata dos seguintes assuntos:

- 1º) relacionar-se com servidor do Poder Executivo;
- 2º) interferir na funcionalidade do serviço público;
- 3º) exigir alteração na estrutura organizacional do Poder Executivo.

Feitas estas análises, poderá ser definido se o Projeto de Lei de origem do Poder Legislativo é Constitucional, assim como se a competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo ou não, para fins de veto ou sanção do Prefeito.





Com relação ao Poder de veto do Prefeito, deve-se destacar o dispositivo da Lei Orgânica Municipal que trata desta questão:

Art. 45 Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento.

§ 1º O veto será sempre justificado e, quando parcial, abrangerá o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

(...)

Como se vê, o veto do Prefeito pode se basear na inconstitucionalidade da matéria ou, ainda, no caso de considerar que a proposta legislativa apresentada pelo Poder Legislativo é contrária ao interesse público.

2.3 Do caso concreto

Feitas estas ponderações, passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei 090/2019, de origem do Poder Legislativo.

2.3.1 Projeto de Lei nº 090/2019, que “Institui no Município de Guaíba o Programa Blitz Escolares”

O Projeto de Lei em comento visa estabelecer no Município de Guaíba o Programa “Blitz Escolares”, que, conforme parágrafo único do art. 1º da proposta legislativa, *“tem por objetivo, além das questões relacionadas à circulação de veículos e pedestres, coibir presença de qualquer tipo de atividade ilícita no entorno do ambiente escolar, seja no âmbito da drogadição ou no porte irregular de armas.*

Ressalto, outrossim, que já no caput do art. 1º é imposto que o Programa de que trata a proposta legislativa deverá ser desenvolvido pela Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e outros órgãos competentes.

Nesse sentido, ao determinar a forma e por quem devem ser realizadas

FF9394FE48ACCCDDA56BDDFF46FB6D2D2
CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: FF9394FE48ACCCDDA56BDDFF46FB6D2D2
CODIGO DO DOCUMENTO: 012414
AUTORIA: Erecutivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM: <https://www.camaraguaiaba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>





as atividades para dar cumprimento ao programa "Blitz Escolares", me parece que não foi observado o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, uma vez que o Poder Legislativo está adentrando na estrutura administrativa e na forma como deve se dar o serviço público pelo Poder Executivo Municipal.

Saliento que no Parecer Jurídico exarado pela Procuradoria da Câmara Municipal de Vereadores de Guaíba que analisou o Projeto de Lei em questão foi ressaltado exatamente isso (cópia anexa). *In verbis*:

(...) "deveria a proposta ser ao menos alterada em seu art. 1º, retirando a referente a órgão do Poder Executivo (Secretaria de Mobilidade Urbana e Segurança), deixando para a atividade regulamentadora tal especificação. O acórdão do TJRJ afirmou ainda que o que ocorreu foi a previsão de um programa social, cuja execução depende de regulamentação a ser, ao seu tempo, implementada (...)".

Afora isso, em consulta à tramitação do presente projeto de lei junto ao site da Câmara Municipal, vislumbrei parecer da Consultoria externa daquela Casa – IGAM, opinando pela inconstitucionalidade da presente matéria, por afronta ao art. 61, § 1º da CF, o qual deve ser observado, por simetria, pela Lei Orgânica Municipal.

Na Lei orgânica do Município, o dispositivo relativo ao art. 61 da Lei Maior é o art. 119, o qual destaco a seguir:

Art. 119 É competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

- I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**
- II - organização administrativa, matéria orçamentária e serviços públicos;**
- III - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- IV - criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 2/2017) (grifei).





Com efeito, a proposta legislativa em comento, ao instituir programa e determinar como e por quem o Poder Executivo deve realizá-lo está adentrando na competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme art. 119, inciso I e II da Lei Orgânica Municipal.

Assim, opino pela inconstitucionalidade do PL 090/2019, por inobservância ao princípio da Separação dos Poderes e por tratar de matéria cuja iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, acompanhando o entendimento da Consultoria Externa da Casa Legislativa – IGAM.

3. Conclusão

Em síntese, esta Procuradoria-Geral do Município opina que o **Projeto de Lei nº 090/2019**, que “**Institui no Município de Guaíba o Programa Blitz Escolares**” apresenta inconstitucionalidade, por inobservância ao princípio da Separação dos Poderes e por tratar de matéria cuja iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, acompanhando o entendimento da Consultoria Externa da Casa Legislativa – IGAM.

Esta é a orientação jurídica, em caráter opinativo, que, s.m.j., entendemos pertinentes para o presente caso.


César Augusto Waimer
Procurador-Geral do Município



f. 09
21

PARECER JURÍDICO

1. RELATÓRIO

O Vereador Bosco Ayala (PL) apresentou o Projeto de Lei nº 090/2019 à Câmara Municipal, o qual "Institui no município de Guaíba, o programa "Blitz Escolares"". A proposta foi encaminhada à Procuradoria pela Presidência para análise nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores.

2. MÉRITO

Preliminarmente, a matéria de fundo insere-se na competência local, não havendo qualquer óbice à proposta. A proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, bem como no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios. O referido artigo 30, I, da Constituição Federal de 1988, dispõe que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

A instituição de programa voltado a aumentar a segurança no entorno de escolas municipais é matéria de interesse local, verificando-se que a proposta legislativa ora em análise encontra-se ao abrigo do comando constitucional que estabelece a competência legislativa ao Município, não havendo, portanto, sob esse prisma, óbice material à regular tramitação do Projeto de Lei n.º 090/2019.



No que diz respeito à iniciativa legislativa para deflagrar o processo legislativo, trata-se de matéria complexa, havendo correntes distintas na jurisprudência quanto à criação de programas municipais através de projetos de lei de iniciativa parlamentar.

Podem-se identificar julgados do TJRS e mesmo do Supremo Tribunal Federal em que os tribunais declararam a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que regulem matéria atinente a organização administrativa e atribuições dos órgãos de outro Poder:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI n. 2.329, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 25.6.10).

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face de Constituição Estadual. Processo legislativo. Normas de reprodução obrigatória. Criação de órgãos públicos. Competência do Chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. 1. A orientação deste Tribunal é de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros, que a elas devem obediência, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade. 2. É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo. 3. Agravo regimental não provido. (RE 505476 AgR, Relator(a):



Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 21/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 05-09-2012 PUBLIC 06-09-2012 – grifos acrescentados)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 1.174/2018, do Município de São Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. 4. A Lei questionada gera despesa não prevista em qualquer peça orçamentária. Violação dos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019)

EMENTA: ADIN LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INFRAÇÃO AOS ARTS. 10, 62, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISO VII, C/C ARTIGO 8, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal que cria a obrigatoriedade da realização de palestras e oficinas de prevenção às drogas, entorpecentes e DST/AIDS nas atividades das escolas de ensino fundamental da rede municipal de Arroio do Sal determinando condutas administrativas próprias do Executivo e criando despesas sem prévia previsão orçamentária, em afronta aos princípios da simetria e independência entre os poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70032003436, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 14/12/2009)



Por outro lado, verifica-se jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhecendo a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar instituindo programas municipais, inclusive a serem desenvolvidos em logradouros públicos:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]

Quando do julgamento do referido RE 290.549 AgR, em 2012, a Primeira Turma do STF entendeu que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Também o Tribunal de Justiça Carioca em seu acórdão - mantido naquele julgamento do STF - entendera por afastar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei municipal nº 2.621/98 com base em uma interpretação sistemática desses dispositivos, sob o fundamento de que eles não se relacionam com a matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Afirmou ainda o TJRJ que o que ocorreu foi a previsão de um programa social, cuja execução depende de regulamentação a ser, ao seu tempo, implementada.

Cabe trazer à análise da constitucionalidade da presente proposição julgado de 2017 do plenário do Supremo Tribunal Federal em que a Corte assentou inexistir usurpação de competência pela promulgação da Lei 16.285/2013, de Santa Catarina, em disposições que regulam a assistência a vítimas incapacitadas por queimaduras graves:

CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º). 1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras). 2. A



cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes. 3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). 4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF). 5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de pessoas com deficiência, com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral a pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas. 6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina. (ADI 5293, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe263 DIVULG 20-11-2017 PUBLIC 21-11-2017).

O próprio Supremo Tribunal Federal já considerou constitucionais leis que não tratavam de questões atinentes à estrutura da administração do Estado previstas nas alíneas a) e f), do inciso II, do § 1º, do artigo 61 da CF/88, apenas regulamentando pequenos aspectos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 9164/95. ESCOLA PÚBLICA ESTADUAL. ENSINO DE EDUCAÇÃO ARTÍSTICA. FORMAÇÃO ESPECÍFICA PARA O EXERCÍCIO DO MAGISTÉRIO. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. INOCORRÊNCIA. 1. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Iniciativa. Constituição Federal, artigo 22,



XXIV. Competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. 2. Legislação estadual. Magistério. Educação artística. Formação específica. Exigência não contida na Lei Federal 9394/96. Questão afeta à legalidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte. (ADI 1399, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2004, DJ 11-062004 PP-00004 EMENT VOL-02155-01 PP-00028 RTJ VOL-00191-03 PP-00815).

Pode-se identificar claramente uma evolução e alteração na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto aos limites da iniciativa parlamentar para legislar sobre políticas públicas, todavia consistindo tópico deveras complexo. Verifica-se que a jurisprudência da Suprema Corte tem revelado possibilidades amplas de formulação de políticas públicas por iniciativa parlamentar, desde que respeitados determinados parâmetros constitucionais.

Tem-se identificado na jurisprudência dos tribunais uma interpretação mais aberta e consentânea com a finalidade das normas constitucionais de competência, as quais têm afirmado, em casos como os colacionados, não encerrar inconstitucionalidade, seja do ponto de vista formal, seja material, desde que a leitura do intérprete das normas constitucionais incidentes à espécie seja a teleológica, ou seja, busque alcançar a sua finalidade, conforme a interpretação de que a vinculação do Legislador à CF/88 impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive através de leis promotoras desses direitos, assim entendidas aquelas que visam criar condições favoráveis ao exercício dos direitos fundamentais¹. Deste modo, as interpretações do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal passaram, de fato, por uma verdadeira releitura pela jurisprudência.

Da mesma forma, a doutrina especializada leciona que “essa cláusula deve ser interpretada de forma restritiva, por conta de fatores históricos e dogmáticos. Não se pode nela ver uma inconstitucionalidade (por vício de iniciativa) de qualquer projeto de lei proposto pelo Legislativo e que trate sobre políticas públicas. (...) Dessa maneira, é possível defender uma interpretação da alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 que seja compatível com a prerrogativa do legislador de formular políticas públicas... desde que não promova o redesenho de órgãos do Executivo.”²

É o que considerou o TJRS quando do julgamento da ADI Nº 70076014240, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 3.506, de 26 de agosto de 2005, do Município de São Borja, a qual dispõe sobre a instituição de patrocínio nos uniformes escolares da rede pública de ensino:

... com efeito, na espécie, impossível identificar violação ao princípio da separação de poderes, previsto no art. 10 da Constituição do Estado, mormente não se perdendo de vista que o singelo

1 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2006; BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2006.
2 João Trindade Cavalcante Filho, 2013.



11.12

projeto de patrocínio dos uniformes escolares não importa em alteração da organização das escolas municipais, esta sim incumbência reservada à atividade administrativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

(...)

Em tal contexto, não se afigura inconstitucional, do ponto de vista formal, pois não houve usurpação de competência do Chefe do Poder Executivo Municipal, tanto é assim que, ao fim e ao cabo, é a própria regulamentação da matéria procedida pelo Decreto baixado pelo Prefeito Municipal que regulamentará e disciplinará a utilização e uniformização do vestuário dos alunos da rede pública municipal de ensino de São Borja.

Não obstante, considera-se que, como consignou o TJRJ, deveria a proposta ser ao menos alterada em seu art. 1º, caput, retirando a referência a órgão do Poder Executivo (Secretaria de Mobilidade Urbana e Segurança), deixando para a atividade regulamentadora tal especificação. O acórdão do TJRJ afirmou ainda que o que ocorreu foi a previsão de um programa social, cuja execução depende de regulamentação a ser, ao seu tempo, implementada:

RE 290.549 A GR / RJ. 'Com efeito, o artigo 112, § 1º, nº II, letra 'd', da Constituição Fluminense reserva, ao Chefe do Executivo, a competência exclusiva dos projetos de lei atinentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos desse Poder. Contudo, não se vê desses três comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo. Nem para criá-lo; nem para estruturá-lo; nem para atribuir-lhe qualquer função específica. Dispôs-se sobre a criação de um programa, aliás sintônico coma ideação constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a executoriedade de sua realização, claramente deferida para a atividade regulamentatória.

Nesse sentido, também o STF ao analisar a matéria no AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 290.549 RIO DE JANEIRO considerou que: "tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que "a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo", a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a realização do programa".

3. CONCLUSÃO



Diante do exposto, a Procuradoria **opina** pela ausência de inconstitucionalidade manifesta do Projeto de Lei nº 090/2019, de autoria do Ver. Bosco Ayala (PL), em que pese a ausência de segurança jurídica que permita opinar pela constitucionalidade da matéria proposta, havendo substancial divergência jurisprudencial no que diz respeito à iniciativa parlamentar para legislar sobre políticas públicas, cabendo uma análise pormenorizada pelas Comissões permanentes, notadamente pela Comissão de Justiça e Redação.

É o parecer.

Guaíba, 17 de setembro de 2019.

FERNANDO HENRIQUE ESCOBAR BINS

Procurador-Geral

OAB/RS nº 107.136



fl. 13

2D2D9BF9F4FDD895VDDCC3C8E3E1F8865F-3EDVDRISSEINIEQ ÔVGVJHIEVA|DEIVAVHC 4T14210 :0LTNEMUCOD DO OGIGODOC

jpddepicipituentun/jalpod/q.no6.sr.ba.qaiaindajawwz:www://:sdttq WE EADVDCILINTELUTV A ENQIFIRIEVA

jpdciunw oaijncexE:VIOLOUTV - 6102/060 DDA

Resposta
do
Consultor

Prezada,

Conforme contato, as peças colacionadas à consulta, que conicidem com a do link
"https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/tramitacao.texto.php?

id=73444&md5=c47ea5909ea78251854733fec7e53df1", não correspondem tecnicamente a
Projeto de Lei, não tendo se adotado a estrutura prevista na Lei Complementar nº 95, de 1998.

Ainda, a temática está relacionada à iniciativa privativa do Prefeito, nos moldes do § 1º do art. 61 da
Constituição Federal, a ser seguida por simetria pela Lei Orgânica Municipal.

Diante do exposto, a proposição não deve seguir para tramitação por inviabilidade técnica e jurídica,
recomendando-se sua conversão em Indicação.

O IGAM permanece à disposição.

Rita de Cássia Oliveira

OAB/RS 42.721

Consultora do IGAM

Downloads Sem arquivos

Para consultar o IGAM, entre em contato através do telefone (51) 3211.1527, fax 3226.4808 ou pelo e-mail
igam@igam.com.br.

**O manual do cliente tem várias informações importantes. Clique
aqui (/upload/site/folder-cliente2.pdf) para para fazer o download.**

O IGAM se compromete a buscar continuamente o aperfeiçoamento de seus produtos e serviços, procurando atender às
expectativas de seus clientes através de:

- Primazia técnica e velocidade de resposta em seus atendimentos
- Excelência no atendimento ao telefone ou presencial
- Busca por novas tecnologias
- Melhoria contínua dos serviços
- Aperfeiçoamento e desenvolvimento constante dos colaboradores
- Manutenção da eficácia do Sistema de Gestão da Qualidade





Data Inicial		Data Final	
Situação			
▼			
Enviar			

Atendente Rita de Cássia Oliveira

Criação 03/10/2019

Prazo 08/10/2019

Produto	Jurídico
1.000	1.000
2.000	2.000
3.000	3.000
4.000	4.000
5.000	5.000
6.000	6.000
7.000	7.000
8.000	8.000
9.000	9.000
10.000	10.000
11.000	11.000
12.000	12.000
13.000	13.000
14.000	14.000
15.000	15.000
16.000	16.000
17.000	17.000
18.000	18.000
19.000	19.000
20.000	20.000
21.000	21.000
22.000	22.000
23.000	23.000
24.000	24.000
25.000	25.000
26.000	26.000
27.000	27.000
28.000	28.000
29.000	29.000
30.000	30.000
31.000	31.000
32.000	32.000
33.000	33.000
34.000	34.000
35.000	35.000
36.000	36.000
37.000	37.000
38.000	38.000
39.000	39.000
40.000	40.000
41.000	41.000
42.000	42.000
43.000	43.000
44.000	44.000
45.000	45.000
46.000	46.000
47.000	47.000
48.000	48.000
49.000	49.000
50.000	50.000
51.000	51.000
52.000	52.000
53.000	53.000
54.000	54.000
55.000	55.000
56.000	56.000
57.000	57.000
58.000	58.000
59.000	59.000
60.000	60.000
61.000	61.000
62.000	62.000
63.000	63.000
64.000	64.000
65.000	65.000
66.000	66.000
67.000	67.000
68.000	68.000
69.000	69.000
70.000	70.000
71.000	71.000
72.000	72.000
73.000	73.000
74.000	74.000
75.000	75.000
76.000	76.000
77.000	77.000
78.000	78.000
79.000	79.000
80.000	80.000
81.000	81.000
82.000	82.000
83.000	83.000
84.000	84.000
85.000	85.000
86.000	86.000
87.000	87.000
88.000	88.000
89.000	89.000
90.000	90.000
91.000	91.000
92.000	92.000
93.000	93.000
94.000	94.000
95.000	95.000
96.000	96.000
97.000	97.000
98.000	98.000
99.000	99.000
100.000	100.000

Thamires Kruger Alves Junqueira
Interessado

Situação	Encerrado

O presente Projeto de Lei tem a finalidade de Levando-se em consideração que a Secretaria de Mobilidade Urbana e Segurança traz entre suas atribuições: Assessorar o Prefeito e demais

promover articulação nas instâncias federal e estadual e com a sociedade visando potencializar as ações e os resultados na área da segurança social; Promover a cooperação entre as instâncias federal e estadual, articulando-se com os demais órgãos da Administração e com a sociedade, visando otimizar as ações na área de segurança pública e social de interesse do Município; Apoiar e integrar, conjuntamente com representantes dos demais órgãos de segurança, Gabinete de Gestão Integrada Municipal de ações de segurança social e Conselho Municipal de Segurança, ações de defesa civil no Município, articulando os esforços das instituições públicas e da sociedade; Promover a vigilância dos logradouros públicos, através de centrais de vídeo monitoramento e demais tecnologias avançadas; Colaborar com a fiscalização municipal, na aplicação da legislação referente ao exercício do poder de polícia administrativa do Município;

[https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/tramitacao.texto.php?](https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/tramitacao.texto.php?id=73444&md5=c47ea5909ea78251854733fec7e53df1)
id=73444&md5=c47ea5909ea78251854733fec7e53df1 Skype para contato: Telefone para contato: 99 69263-33\Celular para contato: