

CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO
ESTADO DE MINAS GERAIS



**PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PEDRO
LEOPOLDO**

PARECER 045/2017

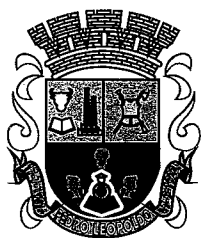
ASSUNTO: PROJETO DE LEI N.º 13/2017, QUE "INSTITUI A SEMANA MUNICIPAL FRANCISCO CÂNDIDO XAVIER NO MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO".

COMISSÕES COMPETENTES: JUSTIÇA E REDAÇÃO, FINANÇAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

DA PROPOSTA DE LEI

1. A proposta em testilha, de autoria dos vereadores João Moreira Indiano Jr. e Marcus Antônio Pereira Marinho, pugna pela instituição da Semana Municipal em homenagem a Chico Xavier, em razão de sua notoriedade e título de mineiro do século.

2. Como justificativa do projeto, os autores ressaltam a importância da pessoa de Chico Xavier nacional e internacionalmente, destacando sua trajetória pessoal e mediúnica, passando pela sua primeira revelação em Pedro Leopoldo até a edição de suas 400 obras psicografadas, cujos direitos autorais foram destinados às editoras espíritas para a divulgação da doutrina.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



DO FUNDAMENTO

3. A criação de datas comemorativas pelo Poder Público tem previsão na Constituição da República Federativa do Brasil, cujo art. 215, §2º é expresso em estabelecer que “A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais”¹. A Constituição do Estado de Minas Gerais, por sua vez, em seu art. 210, prescreve igualmente que “A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de fatos relevantes para a cultura estadual”. Lei Orgânica do Município de Pedro Leopoldo, entretanto, é omissa quanto à matéria.

4. Em nível infraconstitucional, fora editada a Lei Federal n.º 12.345, de 9 de dezembro de 2010, que regulamenta a matéria em âmbito federal, estabelecendo como critérios para a instituição de data comemorativa a alta significação do dia para a comunidade, o que deverá ser discutido e definido em audiência pública especificamente designada para tal fim². No mesmo sentido, o Estado de Minas Gerais está regulamentando a matéria, através do projeto de lei que visa a estabelecer critérios para a criação de dias comemorativos no âmbito estadual³, o que ainda está pendente de deliberação pelo Plenário da Assembleia Legislativa do Estado. No Município de Pedro Leopoldo, embora não haja qualquer lei específica regulamentando a matéria, é reconhecida a prerrogativa da Administração Pública Municipal para cuidar de tudo que é de seu interesse local (art. 30, I, da CR/88)⁴, notadamente no que pertine à manutenção de sua memória.

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso: 28 jun.2017.

² Art. 1º A instituição de datas comemorativas que vigorem no território nacional obedecerá ao critério da alta significação para os diferentes segmentos profissionais, políticos, religiosos, culturais e étnicos que compõem a sociedade brasileira.

Art. 2º A definição do critério de alta significação será dada, em cada caso, por meio de consultas e audiências públicas realizadas, devidamente documentadas, com organizações e associações legalmente reconhecidas e vinculadas aos segmentos interessados

³ Estado de Minas Gerais. Disponível em <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/03/24/interna_politica,856906/projeto-de-lei-que-barra-criacao-de-datas-comemorativas-em-mg-tem-prim.shtml>. Acesso em 29 jun. 2017.

⁴ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



5. Entretanto, em se tratando de matéria que atribua responsabilidades ao Chefe do Executivo, em razão da qual inclusive haja despesas a serem acobertadas pelo orçamento municipal, reconhece-se haver vício de iniciativa por parte do vereador que deflagre projeto de lei desta natureza. É que tanto a Constituição Federal (art. 61, II, § 1.º, "a")⁵ quanto a Lei Orgânica Municipal (art. 69, §2.º, II, "a")⁶ são taxativas quanto a estabelecer exclusivamente ao Poder Executivo a iniciativa de matéria relativa à organização administrativa e funcional dos seus órgãos.

6. Em decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.09.493069-0/000, da relatoria do Des. Avilmar de Ávila, o mesmo ressalta:

A Corte Superior deste Tribunal de Justiça, analisando casos semelhantes ao ora em exame, tem se posicionado pela inconstitucionalidade dos dispositivos de lei municipal que trate da organização administrativa e apresente vício de iniciativa, resultando em afronta ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes. Confira-se:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal que dispõe sobre matéria administrativa e que cria despesas. Introdução no calendário municipal do Dia Municipal para divulgação dos Direitos da Mulher. Norma que tem pertinência com a organização administrativa e que cria despesas. Vício de iniciativa. Cautelar ratificada. (TJMG, ADI n. 1.0000.07.457546-5/000, Rel. Des. Reynaldo Ximenes Carneiro, Corte Superior, julgado em 08.08.2007).

7. A propósito da técnica jurídica na elaboração de Projetos de Lei, segundo nos ensina Jorge José da Costa, citado por Kildare Gonçalves Carvalho, deve-se

⁵ § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

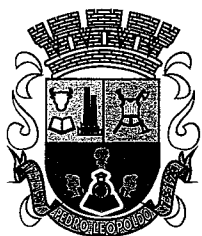
II - disponham sobre:

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

⁶ § 2º -São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

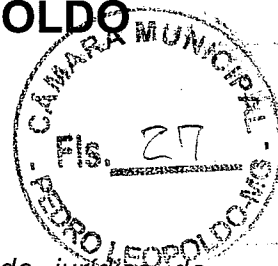
II -do Prefeito:

a) a organização administrativa, o quadro de pessoal e o regime jurídico dos servidores do Poder Executivo;



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



observar, dentre outros pontos: “[...] 2. *Verificação da possibilidade jurídica da matéria*; 3. *Pesquisa da legislação em vigor*; 4. *Pesquisa da Jurisprudência*; [...]”.⁷

8. O Manual de Processo Legislativo da Assembléia Legislativa mineira, por sua vez, adverte que

É necessário, assim, logo de início, fazer um levantamento da legislação existente sobre a matéria, tanto no âmbito do Estado quanto no da União, para avaliar concretamente a necessidade de uma lei nova e, sendo o caso, propor a melhor forma de, tecnicamente, inseri-la no sistema em vigor.

A razão desses cuidados é evitar o acúmulo desnecessário de atos normativos, sempre prejudicial à administração pública e à sociedade. Em muitos casos, a solução do problema que leva o parlamentar a querer legislar está em uma medida administrativa, política ou, mesmo, judicial, e não na edição de lei nova.

[...]

Antes de se iniciar a elaboração de um projeto de lei ou de uma proposta de emenda à Constituição, deve-se proceder a um estudo técnico sobre a viabilidade da proposição. Esse estudo é importante para avaliar as condições de aplicação e os possíveis impactos da nova legislação, e também para evitar a edição de leis desnecessárias.⁸

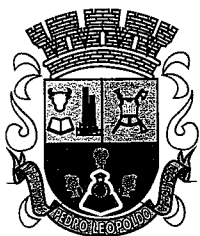
9. Outrossim, a doutrina pátria vem se posicionando de modo contrário à proposição de lei autorizativa por parte de parlamentar, quando a competência para tratar da matéria é exclusiva do Poder Executivo e cuja redação utiliza-se do verbo poderá para autorizá-lo a desempenhar uma atividade que já constitui atribuição precípua do cargo ou está disposta como de sua competência. Sobre este tema Márcio Silva, em trabalho intitulado Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos, adverte:

A violação à regra constitucional da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes. Assim, quando um membro do Congresso Nacional apresenta projeto de lei contrário ao disposto no art. 61, §1º, da Constituição, está, na verdade, tentando usurpar competência deferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo pela Carta Magna.

Nesse sentido, a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo

⁷ CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica legislativa. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 60.

⁸ MINAS GERAIS. Manual de Redação Parlamentar. Disponível em <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/cartilhas_manuais/arquivos/pdfs/manual_parlamentar/manual_de_redacao_parlamentar3.pdf>. Acesso em 30 jun. 2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação.

Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a Constituição não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República restringe-se às leis impositivas.

Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da Constituição, como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.

Exemplos de projetos de lei autorizativos são os que propõem autorizar o Poder Executivo a criar escolas técnicas federais, que são órgãos públicos. A iniciativa de projeto de lei que crie órgão da administração pública é privativa do Presidente da República, consoante determina o art. 61, §1º, II, 'e', da Constituição Federal.

Além disso, os projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar são injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Nesse sentido, REALE esclarece o sentido de lei:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.⁹

O projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

A autorização em projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, acima exposto. Tal projeto é, portanto, injurídico. Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa privativa prevista no art. 61, §1º, da Constituição.⁹

⁹ FERNANDES, Márcio Silva. Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1375>



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS



9. Ademais, compulsando a legislação nacional, mais especificamente a recente Lei Federal n.º 12.345, de 9 de dezembro de 2010¹⁰, foram instituídos critérios à criação de datas comemorativas, tais como alta significação para os diferentes segmentos profissionais, políticos, religiosos, culturais e étnicos que compõem a sociedade brasileira, devendo o processo ser precedido de consultas e audiências públicas com organizações e associações vinculadas aos segmentos interessados.

10. De ver-se, então, que a instituição de uma semana de Chico Xavier, não obstante a importância da sua história para Pedro Leopoldo, não poderá ocorrer sem uma ampla discussão da relevância do tema junto à sociedade civil organizada, sob pena de se banalizar o instituto da instituição de datas comemorativas pelo Poder Público Municipal. Ademais, se a proposta preconiza a realização de atividades e eventos de responsabilidade do Poder Público, não poderá ser deflagrada por Vereador, tendo em vista as regras de iniciativa parlamentar acima destacadas.

11. Portanto, no entender desta assessoria, a proposta legislativa em comento padece de vício de constitucionalidade formal por inobservância flagrante às exigências formais quanto à iniciativa parlamentar.

¹⁰ **Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010**

Fixa critério para instituição de datas comemorativas.

O Presidente da República Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A instituição de datas comemorativas que vigorem no território nacional obedecerá ao critério da alta significação para os diferentes segmentos profissionais, políticos, religiosos, culturais e étnicos que compõem a sociedade brasileira.

Art. 2º A definição do critério de alta significação será dada, em cada caso, por meio de consultas e audiências públicas realizadas, devidamente documentadas, com organizações e associações legalmente reconhecidas e vinculadas aos segmentos interessados.

Art. 3º A abertura e os resultados das consultas e audiências públicas para a definição do critério de alta significação serão objeto de ampla divulgação pelos meios oficiais, facultando-se a participação dos veículos de comunicação social privados.

Art. 4º A proposição de data comemorativa será objeto de projeto de lei, acompanhado de comprovação da realização de consultas e/ou audiências públicas a amplos setores da população, conforme estabelecido no art. 2º desta Lei.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de dezembro de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

João Luiz Silva Ferreira

DOU de 10.12.2010



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



12. Caso os nobres vereadores desta Casa Legislativa entendam de forma distinta deste parecer, recomenda-se a adequação da redação técnico-legislativa da proposta, em observância à LC 95/98, a saber:

12.1 no art. 1º, acrescentar vírgula após a palavra criada;

12.2 no art. 2º, incluir o nome de Chico Xavier após a palavra pedroleopoldense;

12.3. no art. 3º, colocar entre vírgulas a frase "através dos órgãos competentes".

CONCLUSÃO

13. Destarte, s.m.j., esta assessoria jurídica entende que o projeto de Lei n.º 13/2017 não cumpre integralmente com as exigências constitucionais prescritas no ordenamento nacional, razão pela qual esta assessoria é de parecer contrário à sua tramitação nesta casa, salvo se a proposição for convertida em indicação ao Chefe do Executivo.

14. Entretanto, entendo os nobres edis de forma distinta deste parecer, a aprovação do projeto, por sua vez, dependerá dos votos da maioria presente em sessão legislativa, nos termos do art. 70, *caput* da LOM, com apuração de forma simbólica e aberta, segundo dispõe o art. 147 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo/MG.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 30 de junho de 2017.

Rubens Alves Ferreira

Advogado da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo