

CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO
ESTADO DE MINAS GERAIS



PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE

PEDRO LEOPOLDO-MG

PARECER N.º 30/2018

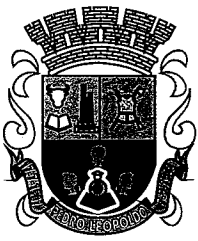
ASSUNTO: PROJETO DE LEI N.º 03/2018, QUE CRIA O CADASTRO ÚNICO DAS ASSOCIAÇÕES DO MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

COMISSÃO COMPETENTE: JUSTIÇA E REDAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E FINANÇAS PÚBLICAS

1 - DA PROPOSTA LEGISLATIVA

1.1 O vereador Frederico Henrique Cota Alves deflagrou Processo Legislativo com a proposta de n.º 03/2018, que pugna pela instituição do Cadastro Único das Associações do Município de Pedro Leopoldo.

1.2 Como justificativa da proposição o autor apresenta o argumento de que não há no Município um levantamento da quantidade de Associações existentes, fazendo-se necessário, portanto, a criação de um cadastro único para unificar os dados sobre as mesmas, o que viabilizaria maior controle por parte do Poder Público no que pertine à concessão de benefícios e subvenções por meio de convênios e/ou termos de parceria às mesmas, evitando-se assim desvios e fraudes que comprometam as finanças públicas do ente local.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



2 - DO FUNDAMENTO

2.1 Como consectário do princípio da separação dos poderes¹, e, mesmo da concepção dos regimes representativos, o Legislativo passou a se caracterizar pelo exercício da dupla missão de legislar e fiscalizar. No entanto, é através do processo legislativo que o Parlamento cumpre sua atividade primacial e típica de legislar, devendo para tanto observar as regras atinentes à iniciativa da proposta de lei.

2.2 Em linhas gerais, o processo legislativo pode ser conceituado como sendo o conjunto de disposições que disciplinam o procedimento a ser observado pelos órgãos competentes na elaboração das espécies normativas previstas no artigo 59, da Constituição Federal.²

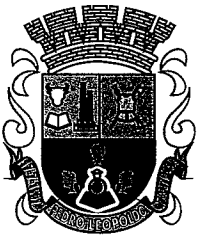
2.3 Impende destacar que as regras do processo legislativo consignadas na Constituição da República também aplicam-se por simetria aos municípios, que as reproduzem na Lei Orgânica Municipal, regulando o procedimento obrigatório para a Câmara de Vereadores e para o Executivo quanto ao exercício da função legislativa, que tem por finalidade a formação dos atos normativos.

2.4 Segundo o autor MARIO JORGE RODRIGUES DE PINHO, o processo legislativo significa: “[...] *um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos*” (Jorge Rodrigues De Pinho, Mario. Guia Prático do Vereador, p. 65).

2.5 Na mesma perspectiva, HELY LOPES MEIRELLES define o processo legislativo municipal como sendo “[...] *a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei, do decreto legislativo ou da resolução do Plenário. Desenvolve-se através das seguintes fases e atos essenciais à tramitação do projeto: iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto.*” (Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 661. Grifos nossos).

¹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

² Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS



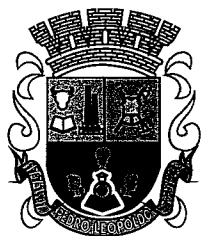
2.6 Por seu turno, a análise da constitucionalidade das espécies normativas no seu aspecto formal compreende a observância das normas constitucionais do processo legislativo, no que tange aos requisitos objetivos e subjetivos. Neste sentido leciona ALEXANDRE DE MORAES:

Subjetivos - Referem-se à fase introdutória do processo legislativo, ou seja, à questão de iniciativa. Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificadamente, inobservando àquele que detinha o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade. [...] Objetivos - Referem-se às duas outras fases do processo legislativo: constitutiva e complementar. Assim, toda e qualquer espécie normativa deverá respeitar todo o trâmite constitucional previsto nos arts. 60 a 69." (Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2007. p. 691/692. Grifos nossos)

2.7 Nota-se, pois, que "iniciativa" é o ato pelo qual se origina e inicia o processo legislativo. Discorrer sobre a iniciativa significa, no dizer do mestre GIOVANI DA SILVA CORRALO: "[...] abordar o início do processo legislativo municipal. Em outras palavras: identificar os atores que podem iniciar o trâmite das espécies legislativas sujeitas à manifestação do Plenário, que poderão ser: (a) vereadores; (b) Executivo; (c) iniciativa popular." (Da Silva Corralo, Giovani. O Poder Legislativo Municipal. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 81. Grifos nossos)

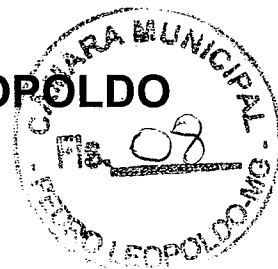
2.8 No que tange ao aspecto formal subjetivo, a Carta da República estabelece expressamente as matérias de competência exclusiva do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Executivo e Legislativo). Sobre o tema leciona HELY LOPES MEIRELLES:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plúri-anual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



ao prefeito e à Câmara, na forma regimental." (Lopes Meirelles, Hely. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 607. Grifos nossos)

2.9 A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, estabelece as matérias em que a iniciativa do processo legislativo é privativa do Presidente da República, sendo tal disciplina de observância obrigatória para os demais Entes Federativos, tendo em vista o princípio da simetria³. Pelo princípio da simetria, devem ser observadas, no âmbito estadual, distrital e municipal, as mesmas hipóteses de reserva de iniciativa legislativa previstas na Constituição Federal cometidas ao Presidente da República, para os demais chefes do Poder Executivo. Neste passo, a Lei Orgânica do Município de Pedro Leopoldo reproduz a mesma regra em seu art. 69, §2º, II.⁴

2.10 Deste modo, é preciso atentar que a criação de atos normativos voltados à concretização de qualquer atividade material de governo – inclusive às atividades

³ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 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;

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;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva."

(grifos nossos)

⁴ Art. 69. A iniciativa de projeto de lei cabe:

[...]

IV - ao Prefeito;

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

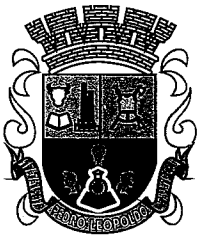
[...] II- do Prefeito:

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

b) o plano plurianual;

c) as diretrizes orçamentárias;

d) o orçamento anual.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



que digam respeito ao exercício do poder de polícia – deve, a priori, ser de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Tal razão se impõe porque o exercício de tal prerrogativa pelo Poder Público exige a alocação de servidores, disponibilização de recursos para o efetivo exercício da atividade fiscalizatória e, conforme o caso, sancionatória, além da constituição de estrutura física para a concretização racional da atividade a ser executada.

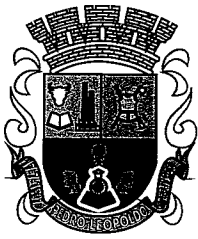
2.11 Pelo que se depreende da proposta legislativa sob análise, a efetiva implementação das medidas ligadas à execução do Cadastro Único de Associações no Município implicará em despesas para a Administração e, por consequência, retira dos agentes políticos integrantes do Parlamento a competência legislativa para a propositura de atos legislativos quanto à matéria, consoante se conclui da locução do art. 61, § 1º, “b”, Constituição da República c/c o art. 69, §2º, II, “a”, da Lei Orgânica de Pedro Leopoldo.

2.12 Portanto, a competência para legislar sobre a matéria e, conseqüentemente, deflagrar o Processo Legislativo, é privativa do Chefe do Poder Executivo, porquanto somente ele pode decidir acerca da conveniência e oportunidade do encaminhamento de projetos que afetem a organização administrativa do ente político quanto à atribuição de funções e responsabilidades de execução de propostas desta natureza.

2.13 Assim, toda lei municipal que implicar na execução de um serviço específico ou desencadear a necessidade de organizar os órgãos pertencentes à estrutura da Administração direta não poderá ter sua iniciativa por integrante do Poder Legislativo.

2.14 A respeito da violação às regras de iniciativa exclusiva, ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA:

[...] a Constituição contém regras rígidas sobre a iniciativa das leis, regras que têm que ser observadas no processo de formação das leis, sob pena de estas padecerem do vício de inconstitucionalidade por defeito de iniciativa. Esse defeito é especialmente condenado quando haja desrespeito às regras de iniciativa exclusiva, que tem sido a causa mais comum de inconstitucionalidade formal, porque se dá, no caso, uma usurpação de competência constitucionalmente estabelecida (Afonso da Silva, José. Processo Constitucional de Formação das Leis. 2ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 346).



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



2.15 Neste mesmo é a sólida orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. [ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004.]

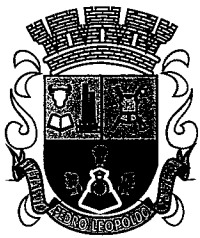
Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] = RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012.

2.16 Portanto, verifica-se que, quanto à iniciativa, o projeto de lei em estudo não atende os ditames constitucionais, por redundar na criação de funções e responsabilidades do Poder Executivo para a criação do cadastro das referidas Associações, constituindo-se em afronta ao princípio da separação dos poderes, e estando eivado de inconstitucionalidade formal subjetiva, cabendo acrescentar que, em tal hipótese, nem mesmo a outorga, pelo Prefeito, com a sanção da respectiva proposição parlamentar seria capaz de sanar aludido vício de iniciativa⁵.

3 - CONCLUSÃO

3.1 À vista do exposto, s.m.j., esta assessoria jurídica entende que o Projeto de Lei n.º 03/2018 padece do vício grave de inconstitucionalidade pelas razões

⁵ JOÃO JAMPAULO JÚNIOR assevera que “A capacidade de iniciativa legislativa não pode ser exercida indiferentemente, pois há matérias de iniciativa reservada (privativa) para determinados titulares, de sorte que o ato será inválido quando a iniciativa legislativa for tomada por outro titular, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção e promulgação de quem poderia oferecer o projeto – denomina-se vício de origem.” (Jampaulo Júnior, João. O Processo Legislativo Municipal. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 83).



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO
ESTADO DE MINAS GERAIS



acima explicitadas, razão pela qual é de parecer contrário ao seu regular trâmite nesta Casa.

3.2. Entendendo os vereadores de forma diversa, a sua aprovação dependerá dos votos da maior dos membros da Câmara, conforme dispõe o art. 70, §2º, VI, da Lei Orgânica Municipal, apreciada a matéria conforme votação prevista no art. 148, I, e §2º do Regimento Interno desta Casa.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 23 de março de 2018.


Rubens Alves Ferreira

Advogado da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo