

**PARECER JURÍDICO****REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS:**

Constituição Federal: art. 30, inc. I;

Lei Orgânica, art. 11, inc. XXX.

Regimento Interno: Artigos 14, inc. III, 85, 87, 136 e 144.

**OBJETO DO PROJETO DE LEI:**

*"INSTITUI A COMENDA DE RECONHECIMENTO SOCIAL "CHARLES ROBERTO PRANKE" COMO HOMENAGEM OFICIAL DO MUNICÍPIO ÀS PERSONALIDADES E ENTIDADES QUE SE DESTACARAM NAS PRÁTICAS SOCIAIS, E QUE TENHAM CONTRIBUÍDO PARA A PROJEÇÃO DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."*

**DA COMPETÊNCIA LOCAL:**

A Constituição Federal institui o sistema federativo com organização político-administrativa formada pela a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. A Constituição, entretanto, resguarda "autonomia" aos entes federados, dentro dos limites estabelecidos na própria Constituição – o que na espécie diz com o interesse local.

Portanto, em relação ao projeto em análise, no plano constitucional está amparado pelo art. 30, inciso I, que estabelece competência aos municípios para legislar sobre assunto de interesse local. O que, aliás, pelo princípio da simetria vem reproduzido no inciso XXX do art. 11 da Lei Orgânica Municipal.

Aliás, o município tem criado honrarias, instituindo prêmios, medalhas e diplomas, como forma de reconhecimento à cidadãos que se destacam em determinadas áreas, e até mesmo como estímulo ao estudo e aprimoramento de ações desenvolvidas no município. Cito por amostragem:

- *Lei 6.591/2008 Dispõe sobre a concessão do Título de Cidadão Leopoldense;*
- *Lei 8.676/2017 que cria o "PRÊMIO PAULO FREIRE – MESTRE CIDADÃO" aos Trabalhadores em Educação do Município de São Leopoldo e dá outras providências;*

Portanto o projeto é organicamente constitucional.

#### DA INICIATIVA LEGISLATIVA:

É da legitimidade do Vereador a apresentação de proposições, conforme art. 14, inciso III do Regimento Interno, em consonância com o art. 134 da Lei Orgânica Municipal, contudo, respeitado o princípio da reserva legal.

No caso em análise tenho que a competência para dar início ao processo legislativo é comum, isso porque é norma que não interfere nos órgãos da administração, mostrando-se dotada de um

mínimo de efetividade, não ultrapassando os limites do mero reconhecimento das pessoas que se destacam no município.

Tenho que a criação de comissão para escolha de agraciados, composta por representantes de órgãos civis, dentre estes um do executivo de livre escolha do Prefeito, não caracteriza invasão de competência, pois o projeto não cria atribuições para órgãos de governo, tampouco afeta a discricionariedade do Prefeito.

O fato do art. 3º prever a realização de sessão conjunta, também não caracteriza invasão de competência. Aliás, a Constituição Federal estimula o diálogo e a harmonia entre os poderes. Tal situação já se verifica no dia-a-dia quando por exemplo a Câmara realiza audiências públicas com participação do Executivo para prestação de contas e apresentação de metas fiscais e orçamentárias.

Por diminuto que possa ser a despesa para confecção de medalha e diploma, e organização de cerimonial, é fato que o projeto gera despesa ao município por conta do disposto no art. 4º do projeto em análise.

É bem verdade que no orçamento da Câmara existe dotação orçamentária para tal fim<sup>1</sup>, entretanto, o Vereador Proponente propõe a despesa a cargo do Município, situação que, sem prejuízo ao normal prosseguimento do processo legislativo, torna a norma inexecutável até que seja contemplada com dotação orçamentária.

Questões relativas a iniciativa parlamentar sobre projetos que geram despesa, adentram em matéria tributária ou estabelecem ou criam políticas públicas, têm recebido interpretação permissiva, em que pese ainda paire no pensamento de muitos que estaria caracterizado caso de competência restrita.

---

<sup>1</sup> 01.01.01.031.0012 SOLENIDADES, HOMENAGENS E RECEPÇÕES 90.000,00  
01.01.01.031.0012.2003 RECEPÇÕES, HOMENAGENS EM SESSÕES SOLENES ESPECIAIS E EXTRAOR 90.000,00

Veja-se que na ADI nº 3.178/AP, que é referência para a interpretação contemporânea do artigo 61, § 1º, o então Ministro Carlos Ayres Britto registrou expressamente o seu posicionamento sobre a criação de políticas públicas pelo Legislativo:

**(...) a princípio, não vejo como inconstitucional uma lei, de iniciativa de qualquer parlamentar, que institua política pública no âmbito de órgão estatal ou de entidade preexistente, desde que essa lei não crie fundo, redundantemente, financeiro para o implemento dessa política pública.** ADI nº 3.178/AP, publicada em 04/10/2006.

Refiro ainda o Tema 917 do STF que aponta uma visão mais flexiva do Supremo Tribunal Federal acerca da iniciativa de leis que não dispõem sobre organização administrativa, não versam sobre servidores públicos, tampouco sobre seu regime jurídico. Vejamos:

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO nº 878.911 RIO DE JANEIRO RELATOR :MIN. GILMAR MENDES RECTE.(S) :CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO ADV.(A/S) :JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO(A/S) RECDO.(A/S) :PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO ADV.(A/S) :ANDRÉ TOSTES 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. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.

Ao longo de sua manifestação, o Min. Gilmar Mendes explicou com mais detalhamento as razões do seu convencimento jurídico:

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. **Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.** Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009). No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas*

*públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição. Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.*

Também não desconheço o disposto no art. 72 da LOM,

*in verbis:*

*“Art. 72. É de competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem os vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, **de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.**” (Grifei).*

Ocorre que ao parecerista é dado à análise de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica redacional dos projetos.

E no exame de juridicidade, verifico que o projeto está em consonância com a doutrina e jurisprudência contemporânea da Suprema Corte e Tribunais de Justiça que passaram a adotar o entendimento de que as restrições à iniciativa legislativa (art. 61, inc. II da CF) são em *numerus clausus* e portanto o dispositivo deve ser interpretado restritivamente.

Diante de tais constatações, é necessário uma releitura do art. 72 da LOM em face do art. 61 da CF, conforme pacífica jurisprudência do STF, e Tribunais de Justiça Estaduais, para admitir que a iniciativa parlamentar não pode criar ou aumentar a despesa nos projetos de lei cuja iniciativa é do Chefe do Executivo. Ou seja, nos projetos cuja iniciativa é comum, não se aplica o art. 72 da LOM.

Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL Nº 6.704/2019. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL. PROJETO DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO. POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE DESPESAS. PRECEDENTES. - A Lei Municipal nº 6.704/2019, de origem parlamentar, trata da obrigatoriedade de instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais. - Caso em que o diploma municipal não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Municipal, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, de modo que inexistente vício de iniciativa. - **Embora a lei municipal crie despesas para a Administração, uma vez que não trata das matérias elencadas no art. 61, §1º, inciso II, alíneas "a", "c" e "e", da Constituição Federal, e, por simetria, previstas no art. 60, inciso II, alíneas "a", "b" e "d", da Carta Estadual, não se verifica usurpação da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo.** Tema de Repercussão Geral nº 917 (ARE nº 878.911/RJ). - Ausência de dotação orçamentária prévia que não é capaz de tornar inconstitucional a norma, apenas impedindo sua aplicação no exercício financeiro em que foi promulgada. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº

70083099556, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 30-04-2020).

Por fim, tenho que uma questão ainda não está superada, e diz com a aplicabilidade do art. 113 do ADCT, *in verbis*:

**Art. 113.** A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Grifei).

É bem verdade que a criação da comenda se dará por lei, entretanto a despesa decorrente desta lei, não é obrigatória e sim discricionária, razão pela qual entendo que a apresentação de impacto orçamentário é dispensável ao projeto em análise.

Portanto, sob esse prisma o projeto é formalmente e materialmente constitucional.

#### QUANTO À TÉCNICA LEGISLATIVA:

Nesse tópico o projeto é analisado à luz da Lei Complementar 95/98, e do art. 76, parágrafos 1º ao 3º do Regimento Interno.

Verifico que o projeto de lei foi estruturado observando a parte preliminar (ementa), a parte normativa (de forma objetiva e devidamente articulado), cumprindo exigência do art. 3º da LC 95/98, e a parte final estabelecendo a vigência – o que atende ao art. 8º da LC 95/95. Ademais o projeto apresenta justificativa, o que atende o §1º do art. 76 do Regimento.

Portanto, no exame de legalidade quanto à técnica legislativa o projeto atende aos requisitos da LC 95/98 e do Regimento Interno.

#### DO PROCESSO LEGISLATIVO:

O processo legislativo na espécie é o ordinário, com trânsito na comissão de constituição e justiça e encaminhamento ao Plenário para discussão e votação em duas sessões, restando aprovado por maioria simples e sujeitando-se a sanção do Sr. Prefeito – inteligência dos artigos 85, 136 e 144, todos do Regimento Interno.

É como opino.

São Leopoldo, 22 de julho de 2021.

**Jefferson Oliveira Soares,**

**Consultor Jurídico.**