



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 019/2016

PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 004/2016 QUE CRIA O DIPLOMA ALUNO NOTA DEZ, PARA ESTUDANTES DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE ENSINO DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

1) RELATÓRIO

Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 014/2016-PGL o Projeto de Lei nº 004/2016, de autoria da Vereadora Joelma Leite que cria o Diploma Aluno Nota Dez, para estudantes do Ensino Fundamental na rede de ensino do município de Parauapebas e dá outras providências, que por força do art. 181-B do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

A justificativa menciona que o Projeto tem por escopo homenagear os alunos da rede municipal de ensino por seus desempenhos escolares ao longo do ano letivo, criando um ambiente sadio de competitividade.

É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 135 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos.

O projeto, como já mencionado, pretende homenagear os alunos da rede municipal de ensino por seus desempenhos escolares ao longo do ano letivo, criando um ambiente sadio de competitividade e interação em toda a comunidade escolar.

Compulsando os autos verifico que o Projeto não atende aos comandos do inciso I do art. 3º e art. 6º da Lei Complementar 95/98, que assim determina:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às

disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.

O Projeto de Lei contém ementa, epígrafe, mas não contém o preâmbulo, ou fórmula de promulgação que indica o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal, como se exemplifica abaixo:

"Faço saber que a Câmara Municipal de Parauapebas aprovou e eu Prefeito Municipal sanciono a seguinte Lei."

Observo ainda que embora o art. 6º do PL em análise diga que os alunos escolhidos serão homenageados em Ato Solene na Câmara Municipal, o art. 7º acaba por impor ao Executivo Municipal o ônus pela operacionalização do objeto da Lei.

Nesse passo a Lei de Responsabilidade Fiscal determina em seu art. 16, inciso I, que quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, se faz necessário a "estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além de declaração do ordenador da despesa, de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Poder-se-ia considerar que as despesas que emergirão do presente Projeto de Lei por serem ínfimas resvalariam para vala da irrelevância e, nesse passo, poderia ser alcançado pela exceção trazida pelo § 3º do mesmo artigo que assim dispõe:

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

O Xis da questão da irrelevância das despesas ínfimas é que a Lei a atrelou a uma previsão feita pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei 4.607/2015 e nesta, não consta absolutamente nada.

Verifico, por fim, que não obstante a magnitude e a oportunidade do Projeto, me parece que o seu objeto está contido no arcabouço das competências privativas do Prefeito Municipal, elencadas no art. 53 da Lei Orgânica Municipal, com especificidade para a "organização administrativa", consignada no Inciso V, *in verbis*:

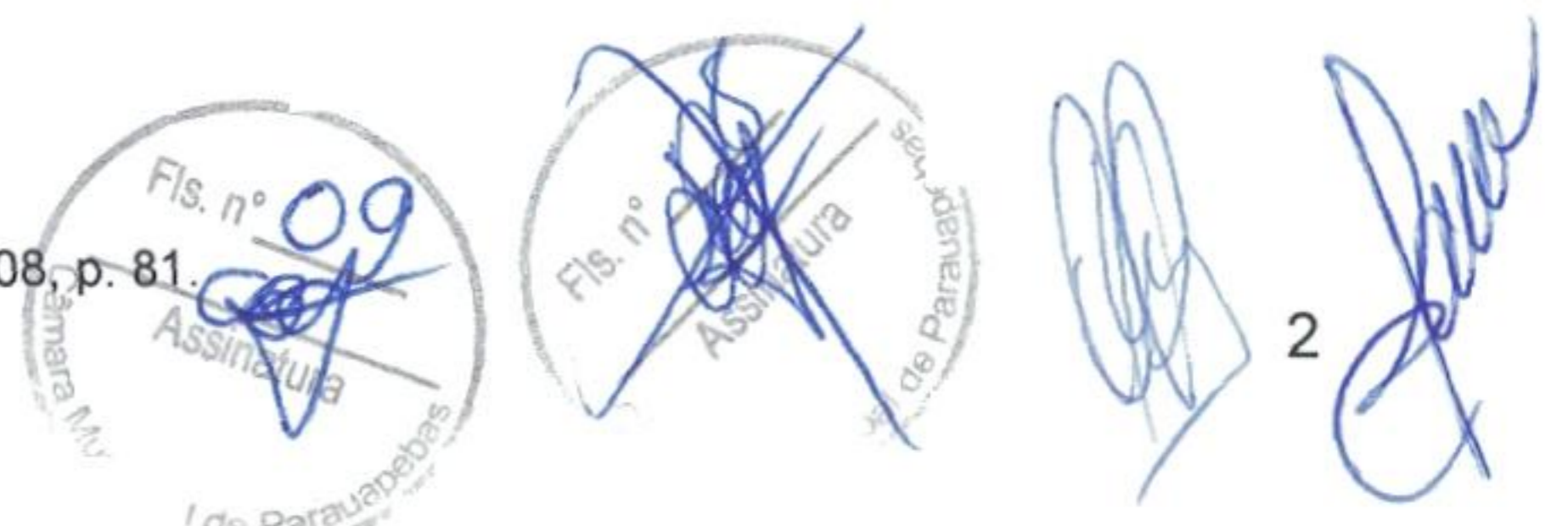
"Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...);

V – **organização administrativa**, matéria tributária, serviços públicos e de pessoal da administração;"

Discorrer sobre a iniciativa significa no dizer do mestre Giovanni da Silva Corralo¹

¹ Corralo. Giovanni da Silva. O Poder Legislativo Municipal. Malheiros, São Paulo, 2008, p. 81.



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.

A iniciativa constitui a primeira das fases do processo legislativo; é responsável em deflagrar o processo legislativo, seguindo-se as demais fases, até a promulgação e publicação do projeto apresentado.

Cada fase está intimamente ligada à anterior, sendo sua existência, pressuposto necessário à ocorrência da seguinte, devendo ocorrer todas elas, sem qualquer alteração de sua colocação no tempo ou regredir em sua verificação, sob pena de invalidação, pois, se a iniciativa for inválida, da mesma forma o será a lei, mesmo que tenha sido sancionada posteriormente.

A CF delimita o poder de iniciativa legislativa, ao dispor sobre a competência para iniciativa do processo legislativo em matérias de iniciativa reservada, indicando de forma exclusiva, seus titulares, de forma que, se iniciada por titular diferente do indicado, o ato restará inválido.

A usurpação de iniciativa pode ser considerada como vício de origem, vez que a violação a regra de reserva ou exclusividade do direito de iniciativa vicia, de forma irremediável, o ato legislativo, acarretando a nulidade da lei, que resta insanável até mesmo pela sanção e pela promulgação.

Para João Jampaulo Júnior²:

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.

Toda vez que a CF atribui competência reservada a um órgão ou pessoa, ela está negando a qualquer outro, a condição de titular da iniciativa, proibindo a deflagração do processo legislativo por agente diverso do indicado, que não possui competência em razão da matéria para tanto.

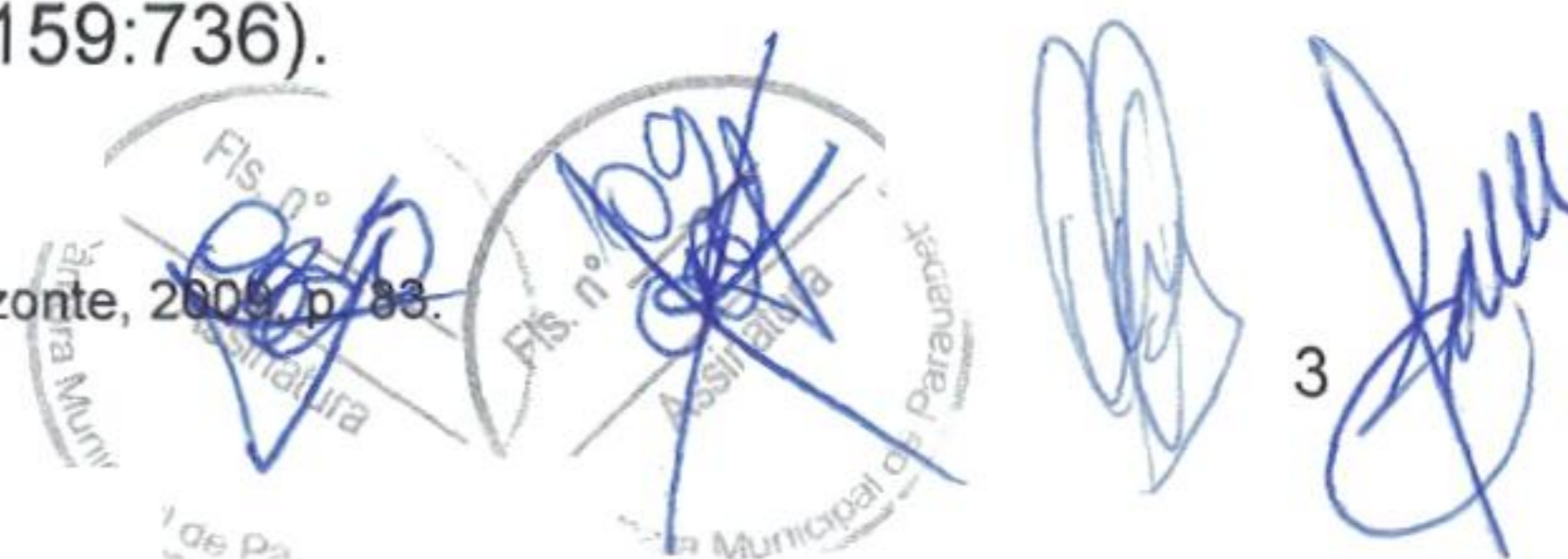
Assim, é correto afirmar que nas matérias de competência reservada (iniciativa privativa), o desencadeamento do processo legislativo será permitido para alguns e proibido para outros. A inobservância à CF quanto a esta regra acarretará vício de inconstitucionalidade.

Citemos como exemplo, a competência exclusiva que o Poder Executivo tem de exercer a iniciativa (privativa) para legislar sobre servidores públicos, de forma que, qualquer projeto de lei que disponha sobre servidores públicos, deve ser iniciado pelo Prefeito, sob pena de vício de inconstitucionalidade.

De forma que, caso não sejam observadas as regras de competência para iniciativa do processo legislativo, o ato será considerado como vício de origem, por inconstitucionalidade, em vista de usurpação de iniciativa.

Nesta seara o STF tem declarado inconstitucional o desrespeito às matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo, dada a sua implicação com o princípio fundamental da separação de Poderes (RDA, 215:270-8; 188-139; RTJ, 159:736).

² Júnior, João Jampaulo. O Processo Legislativo Municipal, 2ª ed., Edit. Fórum, Belo Horizonte, 2005, p. 88.



O eg. TJSP, da mesma forma, vem entendendo pela inconstitucionalidade de leis municipais onde projetos de lei de iniciativa de vereadores invadem matéria privativa do Executivo. Nesse sentido, o julgamento da ADI nº 14.749-0, j. 19.10.94, alegando que a norma constitucional relativa ao processo legislativo constitui norma-princípio e tem caráter de norma de observância impositiva para as três esferas governamentais, de modo que dela o Município não pode se afastar³.

Nesse mesmo raciocínio, o entendimento do eg. TJMG, em casos de benefícios concedidos a servidores públicos municipais, por iniciativa do Poder Legislativo, em matéria relativa ao quadro de pessoal do Município, de competência exclusiva do Poder Executivo (criado de forma inconstitucional pelo Legislativo, por vício de origem):

TJMG: "CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE COBRANÇA - SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - FÉRIAS-PRÊMIO - PREVISÃO EM LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO - CONCESSÃO DE BENEFÍCIO - AUMENTO DE DESPESA PARA O PODER EXECUTIVO - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - PROVIMENTO DA IRRESIGNAÇÃO - INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 61, § 1º, "A", "B" E "C" DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E ART. 66, III, "A", "B" E "C" DA CARTA ESTADUAL. O Poder Legislativo em observância aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes Públicos Estatais, não pode conceder benefícios a servidores do Poder Executivo Municipal, notadamente, **quando importar em aumento de despesas.**" (Proc. nº 1.0106.05.018124-2/001(1), ac. de 20/07/2006, Pub: 22/08/2006).

No mesmo sentido:

ADIn 01: "... são de iniciativa exclusiva do Executivo projetos de lei sobre matéria financeira e orçamentária e os que aumentam vencimentos ou despesas pública, como dispõe o art. 2º, § 2º, das Disposições Constitucionais Transitórias e Lei Complementar nº 3, de 28/12/72, art. 58, incisos I e III, do Estado de Minas Gerais, com sua posterior modificação." (Cf. rel. **Des. RUBEM MIRANDA**, in JM 110/16).

Na ADIn 541-3/PB, rel. **Min. MARCO AURÉLIO**, restou assentado que a "Constituição Federal revela como princípio básico, a ser observado nas Constituições Estaduais, isto a teor do disposto no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que **compete ao executivo a iniciativa das leis que aumentem a remuneração de cargos, funções ou empregos públicos da Administração Direta e Autárquica – inciso II do art. 61 – sendo certo, ainda, que qualquer vantagem há de estar autorizada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo, contar com a indispensável dotação – inciso I do art. 69.**" (DJU 14.02.92, p. 1.165, Lex STF 162:28, RTJ 140:26).

Na Adin 175-2/PR, o rel. **Min. OCTÁVIO GALLOTI** declarou inconstitucionais dispositivos da Constituição do Estado do Paraná que consagravam direitos dos servidores públicos, v.g. licença especial, quinquênios e direito a creches para filhos de até seis anos de idade, "por tratarem de matéria sujeira à iniciativa privativa do chefe do Poder.

Em sentido mais específico dispôs o STF:

"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**, julgamento em 24-11-2005, Plenário, DJ de 10-

³ Igual teor: ADI nº 38.978-0, j. 8.10.97, *JUIS* – Jurisprudência Informatizada Saraiva, 17; ADIN nº nº 15.035-0/4; ADI nº nº 11.805-0; ADI nº nº 17.244-0/2.

3-2006.) **No mesmo sentido:** RE 508.827-AgR, rel. min. **Cármem Lúcia**, julgamento em 25-9-2012, Segunda Turma, DJE de 19-10-2012.

Assim, nossos Tribunais tem se manifestado de forma inequívoca, sobre a inconstitucionalidade de projeto de lei que trata de matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, criado por iniciativa do Poder Legislativo, por vício de iniciativa (ou vício de origem), isto é, decorrente de usurpação de iniciativa, afrontando, por conseguinte, o princípio fundamental da separação de Poderes.

Desta forma, entendo que a competência para legislar sobre em a matéria em voga é exclusiva do Prefeito municipal, nos termos demonstrado alhures.

De igual sorte o Projeto de Lei também padece de ilegalidade por não atender aos comandos ínsitos no inciso I do art. 3º e art. 6º da Lei Complementar 95/98, bem como aos comandos do art. 16 da LC 101/2000 - LRF.

Quanto ao aspecto formal observo que até este ponto do Processo Legislativo, segue sua tramitação regular nos termos do que determina o Regimento Interno. Quanto a técnica legislativa observo que a cláusula revogatória contida no art. 8º fere o art. 9º da Lei Complementar 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis:

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Do dispositivo acima denota-se que a cláusula revogatória deve fazer referência expressa à lei que se quer alterar ou revogar, sendo vedado o uso da expressão genérica "revogam-se (ou ficam revogadas) as disposições em contrário". Caso não se tenha nada pra revogar expressamente, melhor que não contenha cláusula revogatória.

3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo dado que **não** atendidos os aspectos da técnica legislativa, da legalidade e da constitucionalidade, **entende, conclui e opina** pelo **não** prosseguimento da tramitação do Projeto de Lei nº 004/2016, de autoria da Vereadora Joelma Leite, que cria o Diploma Aluno Nota Dez, para estudantes do Ensino Fundamental na rede de ensino do município de Parauapebas e dá outras providências.

É o parecer, s.m.j. da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 11 de março de 2016.



Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011


PODER LEGISLATIVO
Câmara Muni. dos Ver. de Parauapebas
Alane Paula Araújo
Procurador Geral Legislativo
Portaria nº 005/2015

