



**PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO  
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 086/2019**

---

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 168/2019**

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO  
PROJETO DE LEI N. 083/2019, QUE  
INSTITUI NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO  
O PROGRAMA DE COLETA SELETIVA  
DE LIXO ELETRÔNICO E  
TECNOLÓGICO E DÁ OUTRAS  
PROVIDÊNCIAS.**

**1) RELATÓRIO**

1. Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 181/2019-PGL o Projeto de Lei nº 0833/2019, de autoria da vereadora Eleine Soares Sousa da Silva, que institui no âmbito do município o Programa de Coleta Seletiva de Lixo Eletrônico e Tecnológico e dá outras providências, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. É o breve relatório.

**2) FUNDAMENTAÇÃO**

3. 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. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos, quando for o caso.

4. Referido Projeto visa instituir no âmbito do município o Programa de Coleta Seletiva de Lixo Eletrônico e Tecnológico.

5. Não obstante a importância da matéria veiculada no presente Projeto de Lei, tenho por mim que o Legislativo não possui competência para legislar estabelecendo normas sobre a organização administrativa e serviços públicos, sem que invada competência privativa do Executivo de iniciar o processo legislativo, afigurando o PL como inconstitucional por violação ao princípio da separação dos poderes, senão vejamos.

*Handwritten signature and initials*

6. A Lei Orgânica Municipal estabelece as competências privativas atribuídas ao Prefeito Municipal, dentre elas:



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

**V - organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração;** (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 001/2016, de 26 de abril de 2016)

**Art. 71.** Compete, privativamente, ao Prefeito:

VIII - dispor sobre a **organização e o funcionamento da administração pública municipal**, na forma da lei; (grifei)

7. A Constituição Federal estabelece em seu artigo 61, § 1º uma relação de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo, entre elas a de organizar a administração.

**Art. 61.** (...)

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

II - disponham sobre:

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

8. Explico. A proposição dispõe a instituição do programa de coleta seletiva de lixo eletrônico no município de Parauapebas.

9. Com efeito, a matéria tratada no projeto de lei em análise nada mais faz que dispor sobre organização administrativa municipal, e, projetos que tratem deste assunto são de iniciativa privativa do Prefeito, conforme se viu dos dispositivos acima.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. A usurpação de iniciativa pode ser considerada como vício de origem, vez que a violação a regra de reserva ou exclusividade do direito de

2

iniciativa vicia, de forma irremediável, o ato legislativo, acarretando a nulidade da lei, que resta insanável até mesmo pela sanção e pela promulgação.

14. Para João Jampaulo Júnior<sup>1</sup>:

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.

15. 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.

16. 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.

17. 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).

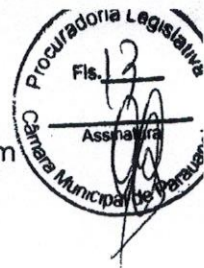
18. A Jurisprudência pátria é uníssona em considerar inconstitucional qualquer tentativa do Legislativo usurpar competência atribuída ao Executivo para iniciar o processo legislativo:

**"É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna." (ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 19-2-2014, Plenário, DJE de 28-3-2014.)** (grifei)

**"É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da"**

<sup>1</sup>

Júnior, João Jampaulo. O Processo Legislativo Municipal, 2ª ed., Edit. Fórum, Belo Horizonte, 2009, p. 83.



**Federação." (ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 16-11-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005.) (grifei)**

"A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. **À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado**, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada." (ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 30-8-2007, Plenário, DJ de 30-11-2007.)

**"As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes."** (ADI 4.102, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 30-10-2014, Plenário, DJE de 10-2-2015.) **Vide:** RE 436.996-AgR, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-2005, Segunda Turma, DJ de 3-2-2006.

"A ação direta foi proposta em face da EC 24/2002 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da administração pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. **A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local**, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. (...) A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da CF. **Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública.**" (ADI 2.654, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 13-8-2014, Plenário, DJE de 9-10-2014.) (grifei)

4  
grifei



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 5593/2013. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO VEGETARIANA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE NORMA FEDERAL OU ESTADUAL PARA O EXERCÍCIO DE COMPETENCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO. COMANDOS NORMATIVOS DIRIGIDOS AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INDEVIDA INGERÊNCIA. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. **A causa de pedir fundamenta-se na afronta aos artigos 7º, 112, § 1º, II, d, 145, V da Constituição Estadual, os quais estabelecem a independência dos poderes, a iniciativa privativa da Chefia do Poder Executivo em dispor sobre organização e funcionamento da administração pública municipal.** A competência legislativa do Município obedece a parâmetros constitucionais, sendo ditada pelo art. 30, I e II da CRFB/88 e art. 358, I e II da Constituição Estadual, os quais lhe atribuem a competência exclusiva para o trato de assuntos locais e para suplementar a legislação federal e estadual, já existentes, desde que relacionados a assuntos de interesse local e nas matérias não privativamente conferidas à União e ao Estado. In casu, a implementação de programa alimentar vegetariano nas escolas é assunto que envolve saúde e educação, matérias afetas à competência concorrente da União e Estados, à luz do que dispõe o art.24 da CRFB/88 e art.74, IX e XII da Constituição do Estado. Assim, em tese, só seria possível o exercício de tal competência legislativa municipal se houvesse normas estaduais e federais tratando do assunto, as quais seriam complementadas pelo Legislativo Municipal, para atender eventual interesse local, o que não ocorre no caso concreto. Nesse sentido, a doutrina do Ministro Gilmar Ferreira Mendes: "Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. **Assim, o Poder Legislativo no exercício de sua função essencial não pode criar atribuições ao Poder Executivo, o que importaria em invasão indevida de um poder em outro, em afronta ao princípio da separação dos poderes,** expresso nos artigos 7º, 112 e 145 da Constituição Estadual. Não obstante, acresce, ainda, que a lei em análise padece de outro vício de inconstitucionalidade porquanto a referida norma evidencia comandos administrativos ditados pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo Municipal tais como: criação de um programa de alimentação vegetariano, firmar convênios, denotando indevida ingerência entre poderes. Precedentes do Eg. STF e deste Colendo Tribunal de Justiça. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder



Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95." (ADI nº 1.275/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 8/6/07).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada" (ADI nº 2.857/ES, Tribunal Pleno Relator o Ministro **Joaquim Barbosa**, DJe de 30/11/07).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembléia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo" (ADI nº 2.417/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Maurício Corrêa**, DJ de 5/12/03).

"RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em

6  
Cf. art. 61, § 1º, II, e, CF/88

matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais" (STF, ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. **Min. Celso de Mello**, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1º, n, e, art. 84, II e VI, da Lei nº 7.157, de 2002, do Espírito Santo.

I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI.

II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.

III. - Precedentes do STF.

IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (STF, ADI nº 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

"É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (STF, ADI nº 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. **Min. Ellen Gracie**, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02).

19. A competência do Prefeito para disciplinar a "organização e o funcionamento da administração municipal" é consectário lógico do princípio da separação dos Poderes, que concentra nas mãos do Chefe do Poder Executivo a gestão da máquina municipal e, por conseguinte, lhe dá os meios para que o faça.

20. Para além das argumentações transcritas, vejo que o Projeto de Lei atenta contra o art. 11, inciso II, alínea da Lei Complementar nº 95/98, na medida em que não traz soluções óbvias sobre a temática, das quais destaque: a) não apontar quais os locais de recolhimento do lixo eletrônico; b)

como consumidor poderá dispor do lixo eletrônico; c) qual a destinação final no lixo eletrônico, etc.

21. Falta, pois, nos exatos termos da LC invocada, o aspecto da precisão, senão vejamos:

**Art. 11.** As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - (...);

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

22. Vejo, pois que o Projeto de Lei não tem fim em si mesmo, não esclarecendo as questões já apontadas e que são de extrema relevância para que a futura lei possa alcançar sua finalidade.

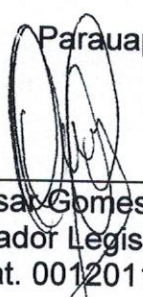
23. Nesta linha, como já esmiuçado, o Projeto de Lei afronta competência privativa do Prefeito de iniciar o processo legislativo, **padecendo, pois, de inconstitucionalidade formal**, por violação ao princípio constitucional da separação dos poderes, albergado pela constituição federal em seu art. 2º, bem como de **ilegalidade**, já que contraria os dispositivos da Lei Complementar nº 95/98, já mencionados.

### 3) CONCLUSÃO

24. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo **entende, conclui e opina pela ilegalidade e inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 083/2019, de autoria da vereadora Eleine Soares Sousa da Silva, que institui no âmbito do município o Programa de Coleta Seletiva de Lixo Eletrônico e Tecnológico e dá outras providências.

25. É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 24 de outubro de 2019.

  
\_\_\_\_\_  
Nilton César Gomes Batista  
Procurador Legislativo  
Mat. 0012011

  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
Dr. Celso Valério N. Pereira  
Procurador Geral Legislativo  
Port. 072/2019