



Cachoeiro

Procuradoria-Geral do Município

Cachoeiro de Itapemirim – ES

(28) 3155-5225 e 3155-5357

07

PROTOCOLO: 1416382
PROCESSO: 38172/2019

ASSUNTO: Projeto de Lei sobre alteração da Lei Municipal nº 7.710/2019.

NOME: Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim

PARECER Nº 025-PGA-2019



Senhor Prefeito,

Trata-se de análise de projeto de lei número 110/2019, de iniciativa do i. vereador Allan Albert L. Ferreira, já aprovado pela Câmara Municipal em sessão ordinária, encaminhado ao Chefe do Executivo para sanção, cujo objeto é:

"Altera dispositivos da Lei 7710/2019, que proíbe o atendimento a idosos e pessoas portadoras e necessidades especiais no piso superior das agências bancárias, instituições, instituições financeiras e demais instituições públicas e privadas do Município de Cachoeiro de Itapemirim e dá outras providências".

Ocorre que a pretensão a ser alcançada pelo projeto de lei apresentado encontra óbice constitucional, vez que a alteração pretendida se refere à norma municipal eivada de vício formal.

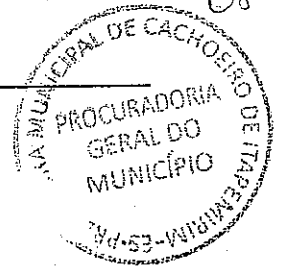
Requer dizer que a Lei Municipal nº 7.710/2019 possui vício em sua iniciativa, o que fere princípios constitucionais da separação dos poderes e da reserva legal.

Isto porque a lei publicada fere a iniciativa exclusiva do Poder Executivo de regulamentar a estruturação das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública, ao dispor sobre a proibição de idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais em piso superior de agências bancárias, instituições financeiras e demais **instituições públicas** e privadas.

Tal norma fere a separação de poderes, já que a CFRB/1988 preconiza ser do Executivo Federal a competência para legislar sobre organização administrativa, o que, deveras, se aplica ao Executivo Municipal pelo princípio da simetria. Veja-se:

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:



(...)

II - disponham sobre:

(...)

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

No mesmo sentido prevê a Lei Orgânica Municipal:

Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

(...)

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

Conclui-se, portanto, que a norma municipal, ainda que já vigente no ordenamento jurídico, está eivada de vício formal, posto que versou sobre gestão de prédio público, o que se constitui uma competência exclusiva do Poder Executivo, conforme já dispôs o Parecer nº 0409/2017 do IBAM:

A gestão dos prédios públicos e demais equipamentos públicos é uma questão que compete exclusivamente ao Poder Executivo Municipal, por se inserir na chamada reserva da administração. Assim, eventual projeto de lei de iniciativa edilícia nesse sentido é inconstitucional, ainda que louvável a sensibilidade dos vereadores à situação dos portadores de deficiência que, muitas vezes, não têm acesso aos próprios públicos. (Parecer IBAM nº 0409/2017. PG – Processo Legislativo. Análise de projeto de lei. Obrigatoriedade de disponibilização de cadeiras de rodas. Esclarecimentos)

Desta feita, ainda que a norma tenha sido objeto de sanção do Chefe do Executivo local, é uníssono na doutrina e na jurisprudência que isso não supre o vício de iniciativa, consoante ensina Alexandre de Moraes (Direito Constitucional. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 679, g.n.): “*Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial*”.

O Supremo do Tribunal Federal também já pacificou esse entendimento, *verbis*:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PRECEITO NORMATIVO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE, ALÉM DE IMPLICAR AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA, TAMBÉM INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – PROVIMENTO DERIVADO – ASCENSÃO E “ENQUADRAMENTO” – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – OFENSA AO ARTIGO 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA

EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO – CONTEÚDO MATERIAL DA NORMA LEGAL IMPUGNADA (ART. 70 DA LEI Nº 6.161/2000) – AO TORNAR SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO, FEZ INSTAURAR SITUAÇÃO FUNCIONAL INCOMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO – IMPOSSIBILIDADE – OFENSA AOS POSTULADOS CONSTITUCIONAIS DO CONCURSO PÚBLICO, DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO LEGAL QUESTIONADO – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE – O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros. Precedentes. Doutrina. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência político-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 ato legislativo, 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 condição político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (ADI 2364, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019)

Logo, ao sancionar projeto de lei cuja pretensão é alterar norma eivada de vício de iniciativa, incorrerá também esta em inconstitucionalidade.


Por fim, requer dizer que esta Procuradoria-Geral do Município está em vias de ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da lei aqui delineada.

- Conclusão

Isto posto, conclui-se pela inconstitucionalidade/ilegalidade do presente Projeto de Lei, com fulcro nas legislações alhures citadas.

É o parecer, s.m.j, que se submete à apreciação superior.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 29 de outubro de 2019.



FRANCISCO RIBEIRO
Procurador-Geral Adjunto
OAB-ES 8837