



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER CONTRÁRIO Nº 1115/2021

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI - PROCESSO N. 6999/2021

RELATOR: DR. MAURO PERALTA

Ementa: DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO FÍSICA EM UBS, PSF E ESF, NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Em consonância com os dispositivos elencados no **art. 52, §1º, inciso I, II e III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**, segue o parecer:

I - RELATÓRIO:

Trata-se de um projeto de lei do Ilmo. Vereador Eduardo do Blog, no qual visa autorizar a utilização de profissionais de educação física em UBS, PSF e ESF, como forma de promover a saúde junto à atenção básica.

Inicialmente, cumpre ressaltar as competências da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme disposto pelo **Art. 35, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**:, vejamos:

Art. 35. Constituem campos temáticos ou áreas específicas de atividades de cada Comissão Permanente:

I - Da Comissão de Constituição, Justiça e Redação:

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Casa ou de suas Comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação;
- b) em particular, admissibilidade de propostas de emenda à Lei Orgânica Municipal;
- c) qualquer assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão ou em razão de recurso previsto neste Regimento;
- d) exercício dos poderes municipais;
- e) licença de Vereador, Prefeito ou Vice-Prefeito para ausentar-se do Município ou para interromper o exercício de suas funções;
- f) desapropriações;
- g) transferência temporária de sede do Governo;
- h) redação do vencido e redação final das proposições em geral, ressalvado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 115;
- i) e ainda opinar sobre a oportunidade ou conveniência da matéria proposta."

Com base nas competências atribuídas à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, segue o voto:

II - VOTO:

Inicialmente, cumpre examinar a razão da apresentação de um projeto de lei autorizativo por um parlamentar, quando o mesmo **“em tese”** poderia propor a aprovação de um projeto contendo um comando impositivo dirigido ao Poder Executivo .

Os **arts. 60 e o 78 ambos da Lei Orgânica do Município de Petrópolis** estabelecem róis nos quais as iniciativas privativas dos projetos de lei que vierem a tratar das matérias elencadas nos dispositivos cabe ao chefe do Executivo Municipal, nos seguintes termos:

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

(...)

Art. 78. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XXXVII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma de lei;

(...)

Dessa forma, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de algum **assunto mencionado nos citados arts. 60 e 78, ambos da Lei Orgânica Municipal, será considerado inconstitucional, de plano, sob o ângulo formal, por conter vício de iniciativa. Tal vício não pode ser sanado sequer pela sanção do Poder Executivo Municipal posterior**, eivando de nulidade o diploma legal assim produzido, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal, vejamos:

EMENTA: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIA SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXECUTIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA** PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA – GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – **AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.724 AMAPÁ

A violação à regra da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes. Assim, quando um membro da Câmara Municipal de Petrópolis apresenta projeto de lei contrário ao disposto nos arts. 60 e 78 ambos da Lei Orgânica do Município de Petrópolis, está, na verdade, tentando usurpar competência deferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo pela Lei Orgânica Municipal.

Nesse sentido, a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação.

Dessa forma, qualquer **projeto que viole o disposto nos arts. 60 e 78 ambos da Lei Orgânica do Município de Petrópolis**, como os **projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.**

Exemplos de projetos de lei autorizativos são os que propõem autorizar o Poder Executivo a criar determinada secretaria municipal, que é um órgão público. A iniciativa de projeto de lei que crie órgão da administração pública é privativa do chefe do Poder Executivo Municipal, consoante determina os **arts. 60 e 78 ambos da Lei Orgânica do Município de Petrópolis.**

Além disso, os projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar são injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Nesse sentido, REALE esclarece o sentido de lei:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.'

Data máxima *vênia*, a demanda tratada no referido projeto de lei é de suma importância para a nossa população, mas, o projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, **pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.**

A posição atual do **STF** é de que **não é possível suprir o vício de iniciativa com a sanção**, vejamos:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela 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 ato legislativo eventualmente editado.”

Sobre a impossibilidade da sanção do Chefe do Poder Executivo sanar o vício de iniciativa legislativa,
Alexandre de Moraes esclarece:

“Assim, supondo que um projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo tenha sido apresentado por um parlamentar, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, quando remetido à deliberação executiva, a eventual aquiescência do Presidente da República, por meio da sanção, estaria suprimindo o inicial vício formal de constitucionalidade?”

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. A Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação n.º 890, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação, (...).”

A lei, portanto, deve conter comando **impositivo** àquele a quem se dirige, o que **não ocorre nos projetos autorizativos**, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer **sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.**

A autorização em projeto de lei consiste em **mera sugestão** dirigida a outro Poder, o que **não se coaduna com o sentido jurídico de lei**, acima exposto. Tal projeto é, portanto, **injurídico**. Essa injuridicidade **independe da matéria veiculada no projeto.**

No âmbito da Câmara de Vereadores do Município de Petrópolis, o instrumento regimental adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo, como as que resultam dos projetos autorizativos examinados, é a indicação, disciplinada no **art. 82, caput do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**, como a proposição “através da qual o Ilmo. Vereador ... sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva”, vejamos:

Art. 82. Indicação é a proposição, sujeita à votação única, em que, com fundamentação, são solicitadas medidas de interesse público, cuja iniciativa legislativa ou execução administrativa seja de competência privativa do Poder Executivo ou da Mesa da Câmara.

Portanto, torna-se desnecessário elaborar projeto de lei autorizativo no âmbito da Câmara Municipal de Petrópolis, em face da existência de instrumento regimental já destinado a sugerir providências do Poder Executivo.

Ante o exposto, há óbice à tramitação da presente proposição, motivo pelo qual nos manifestamos de forma **CONTRÁRIA** à sua apreciação em Plenário.

III - PARECER DAS COMISSÕES:

A Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (Vogal) manifesta-se **CONTRARIAMENTE** à tramitação desta proposição.

Sala das Comissões em 28 de Setembro de 2021

Mauro Peralta

DR. MAURO PERALTA
Vogal