



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

**PARECER COM RESSALVA N° 2840/2022**

**REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI - PROCESSO N. 4277/2022**

**RELATOR: DR. MAURO PERALTA**

Ementa: DISPÕE SOBRE A GARANTIA  
DO DIREITO DE PRIORIDADE DE  
MATRÍCULA DE IRMÃOS NA MESMA  
UNIDADE ESCOLAR DA REDE  
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO  
MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS / RJ

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 Hingo Hammes, no qual visa garantir o direito de prioridade de matrícula de irmãos na mesma unidade escolar da Rede de Educação do Município de Petrópolis.

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**:

**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**

**LEI COMPLEMENTAR 95 DE 26 FEVEREIRO DE 1998.**

Para uma lei ser criada há um procedimento próprio que está definido na Constituição da República (Do Processo Legislativo) e que envolve dentre outras etapas: a tramitação no legislativo; a sanção pelo executivo; a sua promulgação (que é o nascimento da Lei em sentido amplo) e as leis indicarem seu prazo de início de vigência.

Outrossim, o **termo vigorar** é ter força obrigatória, ter executoriedade, significa que a lei já pode produzir efeitos para os casos concretos nela previstos, ou seja, aquelas situações reais que se enquadram em sua regulamentação.

O **artigo 8º, § 1º da lei complementar 95/98** que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, demonstra o que não fora observado, vejamos:

**Lei Complementar 95/1998**

**Art. 8º** - A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "**entra em vigor na data da sua publicação**".

**§ 1º** contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral.

**Ressalvamos que em atenção a Lei Complementar 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis fora protocolada, em tempo, a emenda aditiva nº 5004/2022 que permite o regular trâmite legislativo.**

**DA CONSTITUCIONALIDADE**

A proposta em exame encontra-se revestida de constitucionalidade e legalidade, pois por força da Constituição os Municípios são dotados de autonomia política para legislar sobre assuntos de interesse local, nos moldes do **art. 30, inciso I, da CRFB/88**. Bem como, suplementar no que couber, a legislação federal e estadual, conforme **art. 30, II da CRFB/88**, vejamos:

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Outrossim, precisamos trazer a luz o **dispositivo constitucional Art. 61** que trata da iniciativa das leis. Este dispositivo legal precisa ser interpretado com as diretrizes do Princípio da Simetria, vejamos o dispositivo:

**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 Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Destacamos a jurisprudência acerca do **art. 61 da Constituição**, vejamos:

"A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa"

(STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

Ademais, a regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:

“a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos competentes aquelas funções correspondentes à sua natureza específica”

(J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Cumpre esclarecer sobre o **Princípio de Simetria** que nos elucida que há de existir uma relação de paralelismo entre as disposições constitucionais destinadas à União e os demais entes federativos, vejamos o **Art. 25 da Constituição Federal** sobre o tema:

**Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Dessa forma, recorreu-se à criação do **Princípio da Simetria**, que o ex-Ministro Cesar Peluso sintetiza brilhantemente, vejamos:

“(...)ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, **homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes**, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inherente.”

(ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cesar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009.)

Outrossim, o **Princípio do Interesse Local**, não sendo estudado mais profundamente pode levar o intérprete a colocar o referido Princípio em uma segunda categoria de importância, ou seja, gerando grave erro jurídico e de exegese.

O Município possui autonomia para legislar sobre temas de seu interesse. A sanção e até mesmo a promulgação de uma lei municipal demonstra uma das várias formas legítimas de atuação do mesmo, ou seja, legislar sobre assuntos de interesse local.

Essa autonomia municipal raramente é utilizada pelos mesmos em prol dos seus interesses, seja por desconhecer, por medo de uma reprovação caso a questão seja levada ao Poder Judiciário. A possibilidade de ser levada a questão para o judiciário não deve ganhar peso, pois o Município tem a sua autonomia garantida na nossa Carta Magna no **Art. 34, inciso VII alínea c**, vejamos:

**Art. 34.** A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, **exceto para:**

**VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:**

**c) autonomia municipal.**

Podemos perceber se não for respeitado esse princípio, existe a previsão legal da União intervir em um estado membro que não respeitar a autonomia municipal.

Neste sentido colacionamos um trecho do **RE 702.848, rel. min. Celso de Mello, j. 29-4-2013, dec. Monocrática, DJE de 14-5-2013, com repercussão geral reconhecida com o mérito julgado**, vejamos:

“Não vislumbro, no texto da Carta Política, a existência de obstáculo constitucional que possa inibir o exercício, pelo Município, da típica atribuição institucional que lhe pertence, fundada em título jurídico específico (CF, art. 30, I), para legislar, por autoridade própria. **Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material – que lhe reservou a própria Constituição da República – cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sobre tema que reflete assunto de interesse eminentemente local.**”

Página: 1

Segundo o raciocínio, a **Constituição do Estado do Rio de Janeiro no seu Art. 343**, assegura a autonomia municipal para legislar sobre assunto de interesse local, vejamos:

**Art. 343.** Os Municípios são unidades territoriais que integram a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição e pela respectiva Lei Orgânica.(grifo nosso)

Neste sentido, o **Art. 16, § 3º da Lei Orgânica Municipal** permite que esta iniciativa seja proposta pelo Município, cujo teor transcrevemos:

**Art. 16.** Compete ao Município, na promoção de tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população:

**§ 3º** As competências previstas neste artigo não esgotam o exercício privativo de outras, na forma da lei, desde que atendam ao peculiar interesse do Município e ao bem-estar de sua população e não conflitem com a competência federal e estadual.

Ademais, o **art. 59, Caput da Lei Orgânica Municipal** dispõe sobre a iniciativa das leis, sendo elas a qualquer Vereador. *In Verbis*:

**Art. 59.** A Iniciativa das leis cabe a qualquer **Vereador**, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Ademais, no que concerne à iniciativa do projeto de lei, cumpre registrar que a Lei Orgânica do Município não mais prevê a iniciativa exclusiva ao Prefeito para apresentação de projetos de lei que versem sobre serviços públicos (art. 60, da LOMP), mas dispõe apenas de forma singela no inc. XV, do art. 78, da LOMP, aliás, não poderia deixar de ser, pois tal previsão não encontrava respaldo na Constituição Federal. A propositura vai ao encontro do recente entendimento exarado pelo E. STF, o qual concluiu pela ausência de vício de iniciativa em projeto de lei de iniciativa parlamentar que visava à instalação de câmeras de vídeos em escolas públicas. Isto porque, segundo a Suprema Corte, firmou-se o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permitindo, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abranger matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

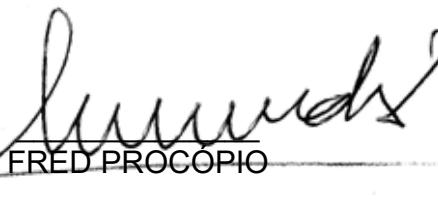
Em suma, o projeto em análise, que visa garantir o direito de prioridade de matrícula de irmãos na mesma unidade escolar da rede municipal de educação do Município de Petrópolis, não cria despesa para o Poder Executivo, não cria ou altera a estrutura ou as atribuições de qualquer Órgão da Administração Pública local, tampouco trata de regime jurídico dos servidores públicos, motivo pelo qual não padece de vício de inconstitucionalidade formal. Com efeito analisando o conteúdo do projeto à luz da decisão proferida pelo STF acima mencionada, em sede de repercussão geral, é razoável interpretar que haveria vedação à iniciativa parlamentar apenas se houvesse alteração na prestação dos serviços delegados pelo Executivo Municipal, o que não se verifica.

Ante o exposto, não há óbice à tramitação da presente proposição, motivo pelo qual nos manifestamos de forma **FAVORAVEL com ressalva**.

### III - PARECER DAS COMISSÕES:

A Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (Vogal) manifesta-se **FAVORAVELMENTE com ressalva, tendo em vista que em atenção a Lei Complementar 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, fora protocolada, em tempo, a emenda aditiva nº 5004/2022 que permite o regular trâmite legislativo desta proposição.**

Sala das Comissões em 15 de Setembro de 2022



FRED PROCÓPIO

## Presidente