



PARECER Nº 66/2017/ASSESSORIA JURÍDICA
Referência: Projeto de Lei nº 2.657/2017

Assunto: Projeto de Lei nº 2.657/2017. Obrigatoriedade do conserto de buracos e valas abertas nas vias públicas do Município. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Impossibilidade de convalidação do vício.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 2.657/2017, de autoria do Senhor Vereador Dionízio Aparecido Viaro, cuja ementa dispõe, *in verbis*:

"Dispõe sobre a obrigatoriedade do conserto de buracos e valas abertas nas vias públicas no âmbito do Município de Sarandi-PR, e dá outras providências".

2. O expediente veio acompanhado da Justificativa a fl. 05.

3. Instada a se manifestar acerca dos aspectos constitucionais, legais e jurídicos da proposição legislativa (Ofício nº 619/2017/DAB* - fl. 07) e, feito o sucinto relatório, passamos a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

4. A matéria veiculada na presente proposta legislativa trata da organização, gestão e funcionamento da administração pública municipal, criando obrigações e fixando condutas, visto que impõe à Administração o ônus de fiscalizar e aplicar penalidade à Autarquia de Águas, concessionária e/ou permissionária que desatender ao comando da lei.

5. Sobre o tema, a Constituição Federal determina que a iniciativa de lei para legislar sobre a matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal:

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,



CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI
ESTADO DO PARANÁ
Avenida Maringá nº 660 - Centro
CNPJ 78.844.834/0001-70

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; (grifo nosso).

6. Em razão do princípio da simetria, a Constituição do Estado do Paraná previu expressamente as matérias de iniciativa privativa do Governador do Estado, repetindo o conteúdo do dispositivo constitucional mencionado:

Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...]

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública; (grifo nosso).

7. No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Sarandi, em seu art. 37, estabelece a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a matéria em apreço:

Art. 37 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

[...]

III - criação, estruturação e atribuições do Secretário Municipal, ocupantes de cargo em comissão e demais funcionários da Administração Pública; (grifo nosso).

8. Deste modo, considerando que o Projeto de Lei sob análise dispõe sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Municipal, seu processo legislativo deve ser iniciado pelo Prefeito Municipal, não havendo qualquer hipótese que autorize a propositura pela edilidade, sob pena de inconstitucionalidade formal subjetiva.

9. A inconstitucionalidade formal é aquela que resulta da inobservância das regras constitucionais do processo legislativo, estando seu aspecto subjetivo relacionado à fase introdutória deste processo: a iniciativa.





CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI
ESTADO DO PARANÁ
Avenida Maringá nº 660 - Centro
CNPJ 78.844.834/0001-70

10. Ao Poder Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato. Ao Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução. Nessa linha, os atos que, na prática, representem invasão da esfera executiva pelo legislador são inconstitucionais, na medida em que importam na quebra do equilíbrio assentado nos artigos¹ 7º, 79 e 87, III e VI, da Constituição do Estado do Paraná, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 15.

11. Sobre o tema, assim leciona Hely Lopes Meirelles:

“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) **todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário**” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva). (grifo nosso).

12. Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a

¹ Constituição do Estado do Paraná. Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 79. O poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado, com o auxílio dos Secretários de Estado.

Art. 87. Compete privativamente ao Governador:

III - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei;

Art. 15. Os municípios gozam de autonomia, nos termos previstos pela Constituição Federal e por esta Constituição.





CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI
ESTADO DO PARANÁ
Avenida Maringá nº 660 - Centro
CNPJ 78.844.834/0001-70

verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes.

13. Neste sentido, já decidiu o TJ/SP que:

“Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (TJ/SP - ADIn 53.583-0, Rel. Des. Fonseca Tavares).

14. Esta questão está pacificada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme exemplificam os seguintes acórdãos:

Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. (ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004).

15. Salientamos, ainda, que nesta espécie de inconstitucionalidade eventual sanção do Prefeito não convalida o vício de iniciativa, ou seja, a vontade do Chefe do Executivo municipal não é suficiente para sanar o defeito de iniciativa, pois o Chefe do Poder Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, tão pouco delegá-las ou concordar que o Legislativo as exerça.

16. Veja-se a jurisprudência de nossa Suprema Corte:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da





CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI
ESTADO DO PARANÁ
Avenida Maringá nº 660 - Centro
CNPJ 78.844.834/0001-70

inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF. (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, *DJ* de 9-2-2007)².

17. Assim, o Projeto de Lei nº 2.652/2017 é absolutamente nulo e inconstitucional, não se podendo dar seguimento ao processo legislativo.

III - CONCLUSÃO

18. Diante de todo o exposto, a Assessoria Jurídica desta E. Casa de Leis entende que o Projeto de Lei nº 2.657/2017 padece do vício de iniciativa por violar o art. 37, III, da Lei Orgânica do Município, culminando em sua inconstitucionalidade por ofensa aos princípios da simetria constitucional e da separação dos poderes, pois trata de matéria cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, razão pela qual opinamos por seu arquivamento.

19. É o parecer, de caráter opinativo e não vinculante, que submetemos à apreciação superior.

20. Este parecer contém 05 (cinco) laudas, todas rubricadas pela procuradora signatária.

Sarandi, 14 de novembro de 2017.


Aline Queiroz Trevisan

Advogada da Câmara Municipal de Sarandi
OAB/PR nº 55.374 – Matrícula nº 115

CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI
RECEBIDO EM: 14/11/2017 17:45:46


Vagner Rafael Vaz
Oficial Legislativo

Divisão de Protocolo – DPR
FONE: 44-4009-1750/ Ramal 219

² No mesmo sentido é a ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, *DJ* de 5-8-2011.

