



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS
RECEBEMOS
EM 28/10/2021
14141
FUNCIONÁRIO

PARECER JURÍDICO Nº 040/2021

PROJETO DE LEI Nº 014/2021

AUTOR: VEREADOR ALZIMÁRIO BELMONTE VIEIRA - PSD

EMENTA: Direito Constitucional. Constituição Estadual. Vício de Iniciativa. Usurpação de Competência. Poder Executivo. Altera a estrutura dos órgãos da Administração. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal. Órgão similar já existente. Possibilidade de conversão em Indicação.

1 – RELATÓRIO

A Secretaria Parlamentar, da Câmara Municipal de Vereadores de Ilhéus encaminhou a esta Comissão Legislativa, instituída pela Portaria nº 005/2021, projeto de Lei de nº 014/2021, que “*Cria o Centro de Referência de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres no município de Ilhéus e dá outras providências*”, para fins de parecer prévio.

O Projeto de Lei tem autoria o nobre Vereador Alzimário Belmonte Vieira. Em sua justificativa, argumenta a necessidade de promover mecanismos que visem a equidade de gênero, eliminação da discriminação e da violência contra a mulher, com o fito de assegurar o exercício pleno de seus direitos.

Acrescenta que o Centro, que aqui sugere a criação, terá todas as suas ações pautadas no enfrentamento à todas as formas de violência contra as mulheres - violência doméstica e sexual, bem como o assédio sexual e moral.

É o relatório. Passo à análise.

Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA

Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

2 – ANÁLISE JURÍDICA

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de processo legislativo. A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento.

Conforme estabelecido no § 3º, da Portaria nº 005/2021:

§ 3º – A Secretaria Parlamentar encaminhará a proposição para o Presidente da Câmara **com cópia para Comissão Legislativa, para que esta possa oferecer seu parecer técnico acerca da matéria**, respeitando o prazo de 03 (três) dias, considerando o quanto disposto na Portaria nº 005/2021, bem como os prazos estipulados no Regimento Interno. (Grifou-se)

Assevera o artigo 99, do Regimento Interno desta Casa Legislativa:

Art. 99 – As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial e assinadas pelo seu autor ou autores.

O Projeto de Lei em destaque atende a essa exigência regimental.

Quanto à iniciativa do projeto de Lei, amolda-se ao interesse local, conforme estatuído no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, contudo privativa do Senhor Prefeito Municipal, por simetria ao que dispõe a Constituição Federal artigo 61 e artigos 55 e 77, incisos II e VII da Constituição Estadual, violando o princípio da separação dos Poderes.

A Lei Orgânica do Município no parágrafo único do art. 54, em atenção à simetria, reproduziu a vedação à criação e estruturação e órgãos da Administração Pública pelo Legislativo em projeto de iniciativa exclusiva do Executivo, *ex vi*:

Art. 54 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA

Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

- I. criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou aumento de sua remuneração;
- II. servidores públicos do poder Executivo, da Administração Indireta e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, sem regime jurídico;
- III. **criação, estruturação** e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e **órgãos da Administração Pública**;
- IV. matéria orçamentária e a que autorizem a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

No caso em comento, de fato, o presente projeto representa invasão indébita do Poder Legislativo em matéria legal que, indiscutivelmente, caberia ao Poder Executivo Municipal, contrariando a aludida estrutura simétrica do processo legislativo, eis que o artigo 77, inciso VII da Constituição Estadual prevê:

Art. 77 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre:

- I - fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil;
- II – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de remuneração;
- III – matéria tributária e orçamentária;
- IV – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- V – organização das Procuradorias e da Defensoria Pública;
- VI – **criação, estruturação e competência** das Secretarias e demais órgãos da administração pública;
- VII – organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas.

Observa-se, pois, que a Lei Orgânica do Município reproduziu os textos das Constituições Federal e Estadual, ao prever que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre a estruturação e competência das Secretarias e demais órgãos da administração pública.

Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA

Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

Demais disso, o Poder Legislativo, por iniciativa de parlamentar, ao legislar acerca da criação de um Centro de Referência de Enfrentamento à Violência contra as mulheres opõe óbice à organização administrativa dos órgãos da administração pública municipal, uma vez que desconsiderou o disposto na Lei Orgânica do Município, em simetria com o art. 61, §1º, II, “b” da Constituição Federal.

Dessa maneira, o projeto de lei em comento, não resta dúvida, que ao criar o Centro de Referência provoca uma **criação, estruturação e competência** de órgãos da administração pública, demonstrando-se como norma inconstitucional por dispor sobre matéria cuja competência legislativa é conferida, de forma privativa, ao Chefe do Poder Executivo local.

A citada inconstitucionalidade advém no vício de iniciativa do Projeto de Lei, por interferir na estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública indireta do Município, no caso, ao criar o Centro de Referência de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres no município de Ilhéus

Nessa esteira, não pode o senhor vereador, de forma isolada, exercer a função atribuída ao Poder Executivo, sob pena de invadir esfera de competência alheia, ultrapassando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes do Estado, afinal se cabe a este a organização administrativa e não o fez, tendo em vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo.

Nessa perspectiva, entendeu a Suprema Corte:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face de Constituição Estadual. Processo legislativo. Normas de reprodução obrigatória. Criação de órgãos públicos. Competência do Chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. 1. A orientação deste Tribunal é de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros, que a elas devem obediência, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade. 2. É pacífica a jurisprudência desta Corte

Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA

Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo. 3. Agravo regimental não provido. (STF - RE: 505476 SP, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 21/08/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 05-09-2012 PUBLIC 06-09-2012. (Grifou-se)

Não foi diferente o julgamento realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.432/2016, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE TORNA OBRIGATÓRIO A TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SÍTIOS ELETRÔNICOS, NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO O TRANSPORTE DE EDUCANDOS E PACIENTES. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatória a divulgação, em audiências públicas e em sítios eletrônicos, de dados de transporte de educandos pela Secretaria Municipal de Educação e de pacientes da Secretaria Municipal de Saúde, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, **privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria.** Ademais, conforme o art. 60, inc. II, alínea 'd', da CE, **são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública**, de modo que a lei impugnada viola, também, a referida norma, uma vez que cria atribuições às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação e Esportes. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência

Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA

Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil



**PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021**

dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70070796248 RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Data de Julgamento: 28/11/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/12/2016) (Grifou-se)

Importante trazer o destaque do entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao afastar a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, vejamos:

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 (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares)

Ainda sobre o tema, assevera Hely Lopes Meirelles que:

[...] 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". Sintetiza, ademais, que "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, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA

Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

Inclusive, traz-se a conhecimento desta Casa, que já há no âmbito do Município de Ilhéus um Centro de Referência de Atendimento à Mulher (CRAM), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), cujo objetivo é oferecer acompanhamento com psicóloga, advogada e assistente social, com a finalidade de prestar apoio psicológico, jurídico e de empoderamento social para as mulheres vítimas de violência doméstica.

Segundo consta do sítio eletrônico da própria prefeitura, o Centro funciona na Av. Vereador Marcus Paiva, 172, Bairro Cidade Nova, conforme link abaixo transcrito:

<https://www.ilheus.ba.gov.br/detalhe-da-materia/info/cram-realiza-atendimento-presencial-as-mulheres-vitimas-de-violencia-as-tercas-e-quintas-feiras/113726>

Assim, considerando a hipótese do presente Projeto ser apresentado como uma indicação ao Poder Executivo, esta, em sendo acolhida, será submetida à votação desta Casa de Lei, uma vez que este possui obstáculo intransponível.

3 CONCLUSÃO

Diante do quanto exposto, resta claro que o quanto proposto no Projeto de Lei é de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Demais disso, conforme informado acima, a prefeitura municipal já dispõe de Centro de Referência, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, tornando-se, portanto, inoperante nos moldes apresentados.

Entretanto, considerando a intenção do nobre vereador proponente do Projeto de Lei, esta Comissão sugere que – caso tenha interesse em readequar o

Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA

Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

funcionamento do Centro de Referência já existente – reapresente o presente Projeto em forma de Indicação para o Poder Executivo.

Dentre as readequações possíveis, fica aqui registrado que de acordo com a Lei Municipal n. 4.015, de 02 de maio de 2019, que regulamenta os cargos da Estrutura Organizacional do Poder Executivo Municipal, a estrutura administrativa do Município de Ilhéus, o nome da Secretaria é Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e não Secretaria de Assistência Social, conforme disposto no Projeto.

Este parecer é peça meramente opinativa, não vinculando o parecer das Comissões e do Plenário.

É o nosso parecer. S.M.J.

Ilhéus -BA, 23 de abril de 2021.


MICHAEL SANTOS NEVES
Procurador Geral
OAB/BA 50.954

JOSÉ CARLOS COSTA DA SILVA JÚNIOR
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 33.086