



# *Câmara Municipal de Ibirajuba*

*Estado do Espírito Santo*

**PARECER N.º 011/2021.**

***Dispõe sobre o Projeto de Lei CMI N.º 002/2021, de autoria da Vereadora Elisabete Ramos Malbar.***

## **I – RELATÓRIO:**

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa da Vereadora Elisabete Ramos Malbar que “*Dispõe sobre a criação, no âmbito do Município de Ibirajuba, do Selo Investidor Social, e dá outras providências.*”

Referido selo, segundo a proposição, tem a finalidade de “*atestar a responsabilidade social de empresas, sediadas ou não no Município, que tem compromisso social com a comunidade ibirajuense*”.

Em sua justificativa, a Vereadora proponente enfatiza que a criação do Selo Investidor Social visa reconhecer e incentivar empresas que ajam movidas por princípios democráticos e que contribuam para o desenvolvimento do Município de Ibirajuba e de sua gente, através de ações de cooperação e solidariedade tendentes a contribuir para uma existência digna, gerando justiça social através do acesso às oportunidades e redução das desigualdades sociais.

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 30/04/2021 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 03/05/2021.

Os presentes autos, após a anexação do *Estudo de Técnica Legislativa*, foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:**

### **A - Constitucionalidade Formal - Competência e Iniciativa:**

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (*art. 30, I e V, Constituição da República*).

Com efeito, a Constituição Federal estabelece como um dos objetivos fundamentais da República Brasileira, a erradicação da pobreza e da marginalização, a





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

## *Estado do Espírito Santo*

redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos (art. 3º, incisos III e IV, da CF/88).

Para a consecução desses objetivos, estabelece o art. 23, X, da Constituição Federal ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “*combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*”. A mesma previsão consta do art. 9º, X, da Lei Orgânica Municipal.

A proposição se insere nesse contexto de incentivo e reconhecimento pelo Município (através de certificação) da atuação das empresas que possuem compromisso social e que tem destacada contribuição para a implementação desses objetivos, situando-se, portanto, no âmbito do interesse local e, conseqüentemente, de competência do Município, a teor do disposto no art. 30, I, da CF/88 e 8º, I, da Lei Orgânica Municipal.

Analisando, outrossim, o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente Projeto de Lei, tem-se que a Constituição Federal<sup>(1)</sup>, assim, como a Lei Orgânica Municipal<sup>(2)</sup>, asseguram a independência dos Poderes Legislativo e Executivo, ambas em seu art. 2º. Com efeito, nenhum dos Poderes pode interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em regra constitucional, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

Com fulcro em tal princípio, a Constituição Federal, em algumas hipóteses, reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos como forma de subordinar a eles a conveniência e a oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado.<sup>(3)</sup> Neste prisma, estabelece a CF/1988, em seu art. 61, e a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 37, as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo.

A propositura, todavia, não dispõe sobre organização administrativa, bem como, não versa sobre servidores públicos, nem sobre seu regime jurídico, portanto o projeto de lei cuida de matéria não prevista no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, da Lei Orgânica do Município.

Aliás, importa ressaltar que o mero fato de gerar alguma despesa ao Poder Executivo não obstaculiza a tramitação de projetos de lei, desde que haja previsão do programa na Lei Orçamentária Anual, conforme art. 167, I, da CF/88 e não trate de estrutura

<sup>1</sup> Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>2</sup> Art. 2º. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902. .





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

*Estado do Espírito Santo*

administrativa e atribuição de seus órgãos. O STF – Supremo Tribunal Federal, neste particular, já pacificou o seguinte entendimento, *in verbis*:

*"Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos." (STF, ARE 878.911/RJ, Relator: Min. Gilmar Mendes, publicado em 11/10/2016)*

No mais, conforme já enfatizado, a nobre legisladora não cria novas atribuições aos órgãos, tampouco interfere na estrutura do Poder Executivo, ainda que, da leitura dos dispositivos, se observe algumas obrigações que devem ser executadas pelo Poder Executivo.

Não se pode dizer que há ofensa ao princípio da Reserva da Administração, apenas pelo fato de o legislador estabelecer diretrizes quando da instituição de uma política pública de incentivo às empresas que, com responsabilidade social, contribuem para a consecução dos objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, transformando a realidade social da comunidade em que atuam, reconhecendo a importância da solidariedade, da cooperação e do estímulo à continuidade da atuação social responsável de todas as empresas.

Com efeito, o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

A fim de espelhar este entendimento, reproduz-se abaixo, decisão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade em face de lei municipal que institui o Selo Amigo do Idoso, à luz do Tema 917 de Repercussão Geral. Confira-se:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. IMPLANTAÇÃO DO SELO 'AMIGO DO IDOSO' DESTINADO A ENTIDADES QUE ATENDEM IDOSOS NAS MODALIDADES ASILAR E NÃO ASILAR, E EMPRESAS PARCEIRAS, COM AÇÕES EM BENEFÍCIO DA PESSOA IDOSA. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Legislativo Municipal impor ao Executivo o**





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

**exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei.** Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecução do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta autorização. Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada." (TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018)

Em consonância com a jurisprudência citada, calha registrar, ainda, julgados de mesmo teor, acerca da competência municipal da Câmara para editar normas que não impactam na gestão administrativa do município. As normas objeto das ADIs mencionadas abaixo tratam especificamente da instituição de Selos, evidenciando o posicionamento predominante no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que a previsão de mera certificação não caracteriza ato concreto de administração. Confira-se:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal n.º 14.242, de 28 de setembro de 2018, que institui a Lei Lucas que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de cursos de primeiros socorros para funcionários e professores de estabelecimentos no Município de Ribeirão Preto voltados ao ensino ou recreação infantil e fundamental e cria o selo "Lei Lucas", conforme especifica. Ausência de violação à separação de poderes. Matéria que não se inclui às de iniciativa reservada ao Poder Executivo.** Artigos 5º e 144, da Constituição Estadual. Violação ao princípio federativo por usurpação de competência da união e dos estados para legislar sobre proteção à saúde tão somente em relação ao art. 9º e parágrafo único do art. 10 da lei local. Disposições diversas da legislação estadual. Ação Procedente, em parte." (TJSP, Órgão Especial, ADI 2251259-89.2018.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 03.04.2019).

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em**





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. **À luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais.** Na verdade, **neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.** Ação parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação constante do art. 4º, da Lei n.º 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo." (TJSP, Órgão Especial, ADI 2095527-18.2018.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 26.09.2018)

Assim, tem-se a absoluta possibilidade de iniciativa da proposição por parte da Câmara Municipal.

No que toca à espécie normativa adequada para tratar da matéria, tem-se que a instituição de selo de certificação a ser conferida pela Administração a pessoas jurídicas que colaborem com o Poder Público na consecução de seus objetivos, requer disciplina em lei, o que foi observado no caso.

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão às Comissões Permanentes pertinentes (Justiça e Redação – art. 43 do RI e Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI);

- **quórum para aprovação da matéria:** conforme dispõe os termos do art. 189, II e §§ 2º e 4º do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria simples dos membros, desde que presente a maioria absoluta.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

*Estado do Espírito Santo*

## **B - Constitucionalidade Material, Juridicidade e Legalidade:**

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, cuidando-se, pois, de aferir se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.<sup>4</sup>

Não se verifica, da análise da proposição, conforme enfatizado anteriormente, qualquer ofensa a normas e princípios constitucionais, notadamente ofensa ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Outrossim, do ponto de vista da juridicidade/legalidade, a proposição está em sintonia com o ordenamento jurídico e com as decisões dos Tribunais Pátrios, conforme também consignado anteriormente.

Assim, entende-se que a proposição é materialmente constitucional e legal.

## **C - Técnica Legislativa:**

No que diz respeito à técnica legislativa entende-se que a proposição se encontra adequadamente redigida, o que é atestado pelo *Estudo de Técnica Legislativa* juntado aos autos, com o qual se coaduna integralmente.

## **III - CONCLUSÃO:**

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade e juridicidade do Projeto de Lei CMI n.º 002/2021, podendo a proposição ter regular tramitação pelas Comissões pertinentes.

Plenário Jorge Pignaton, em 14 de maio de 2021.

  
CLAUDIO CALIMAN  
Procurador Legislativo

<sup>4</sup> OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).

