



DESPACHO

TIPO / Nº: FTLEM 07-RC 09123

Designo para exercer a função de Relator (a) da matéria o (a) Vereador (a):

Vale

Já fica deferido o prazo do Art. 42 § 1º, do Regimento Interno.

Rio Grande, 11 de Agosto de 2023.

Presidente da Comissão

DESPACHO

Ciente em / /

- ☒ Enviar ao Consultor Jurídico para Parecer quanto: Constitucionalidade, Juridicidade, Técnica Legislativa e pesquisa de legislação já existente sobre a matéria.
☐ Requer parecer técnico dos prestadores de serviço jurídicos: IGAM e DPM
☐ Não enviar ao Consultor Jurídico.

Rio Grande, 17 de abril de 2023.

Relator(a)



PARECER JURÍDICO

**EMENTA: PARECER A EMENDA 07 AO
PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO 009/2023**

Para análise desta Consultoria a emenda 07 ao Projeto de Lei nº 009/2023 de autoria dos Vereadores Rafael Missiunas e Rovam Castro e Vereadoras Regininha e Professora Denise.

Analizando o processo epigrafado, entendemos por remeter o mesmo ao órgão de assessoria desta Casa, IGAM, que emitiu a Orientação Técnica 9.374/2023, à qual nos filiamos, na sua integralidade.

Conclusão

Diante do exposto, considerando a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, a Procuradoria opina pela inconstitucionalidade regular tramitação da emenda substitutiva 007 ao PL nº 009/2023.

Rio grande, 25 de abril de 2023.

Roger Martins da Rosa
OAB/RS 65589
Subconsultor Jurídico
Câmara Municipal do Rio Grande

Osvaldino Oliveira da Silva
Consultor Jurídico
OAB/RS: 115526
Câmara Municipal do Rio Grande

Porto Alegre, 25 abril de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 9.374/2023.

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita orientação acerca da emenda nº 7 ao Projeto de Lei nº 9, de 2023, de origem do Poder Executivo, que visa instituir Reurb.

II. O texto projetado gira em torno de matéria relacionada à regularização fundiária. A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, faz significativas alterações na legislação que trata de regularização fundiária urbana e rural. As alterações atingem um apanhado de leis no ordenamento jurídico brasileiro que beiram a dificuldades técnicas de interpretação, a começar pela afronta à estética da lei, quando sua ementa já remete à complexidade que o destinatário da lei terá que enfrentar para sua compreensão. Segue a ementa da Lei, para que se tome ciência do número de diplomas legais que são alterados com sua edição:

Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

Neste contexto, muitos são os temas necessários a se adentrar para que se possa situar a Lei ao contexto local.



Antes de apontar um caminho a ser seguido pelo legislador local, é necessário mencionar que a política urbana e rural é tratada no Município, consoante disciplina a Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (grifou-se)

No entanto, é preciso que, ao dispor sobre o assunto, se verifique o atendimento às leis pertinentes editadas pelos demais entes federados.

O primeiro passo é compulsar o disposto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, verificando quais dispositivos devem ser regulamentados em âmbito local.

No caso vertente, analisa-se pontualmente a emenda enviada à consulta. José Afonso da Silva¹ conceitua emendas da seguinte forma:

Conceito - Emendas são proposições apresentadas como acessórias de outras. São, em verdade, propostas de modificação de um projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução que se encontre tramitando pela Câmara.

(...)

Restrições à capacidade de emenda dos Vereadores - A capacidade de apresentar propostas de emendas a projetos de leis pelos Vereadores é bastante restringida. Basta dizer que não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito ou da Mesa, salvo nos projetos desta sobre criação, alteração, extinção de cargos e serviços da Câmara e fixação dos respectivos vencimentos, (...), se bem que se admitam emendas ao projeto de lei do orçamento anual desde que sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei das diretrizes orçamentárias, indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, ou sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Nesta esteira, o texto precisa se compatibilizar com a legislação federal, bem como atender a todas as normas de direito público.

No caso concreto, a emenda visa a criação de comissão no âmbito do Poder Executivo, estabelecendo procedimentos e que a mesma tenha entre seus integrantes membro do Poder Legislativo.

¹ SILVA, José Afonso. Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 109 a 111.

Vale dizer que o Tema 917 do STF esclarece os limites da iniciativa legislativa em âmbito local. O Supremo Tribunal Federal, quando apreciou a seguinte matéria no âmbito de repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **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.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (grifou-se)

Deste julgamento, o STF sustenta que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve restringir-se às matérias elencadas para o Chefe do Executivo no § 1º do art. 61, da CF, a ser adotado, por simetria pelo Município.

Desta forma, as medidas pretendidas não podem recair sobre servidores (cargos, carreira, remuneração) ou não se vislumbra fixação atribuições ou mesmo interferência no funcionamento (serviços) e nas condições de governabilidade.

Assim, é preciso entender que cada Poder possui suas atribuições constitucionais. As atribuições precípua do Poder Legislativo é legislar e fiscalizar. Quanto à separação dos poderes, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece princípio garantidor da independência e harmonia dos poderes no art. 2º.

Para José Afonso da Silva² a independência dos poderes tem o seguinte significado:

Independência dos poderes significa (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não depende da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros, nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais. Assim é que cabe ao Presidente da república prover e extinguir cargos públicos da Administração Federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes; às Câmaras do Congresso e aos Tribunais compete elaborar os respectivos regimentos internos, em que se

² SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012, p. 46.

consubstanciam as regras de seu funcionamento, sua organização, direção e polícia; ao passo a que ao chefe do Executivo incumbe a organização da Administração Pública.

Cumpra, portanto, observar que a cada Poder foram dadas atribuições, que independem dos outros poderes. Porém, isto não se dá de forma absoluta, porque para garantir equilíbrio, em prol do interesse público, existem mecanismos legais que induzem à colaboração e controle recíproco, conduzindo à harmonia entre os Poderes.

Os Conselhos Municipais compõem a estrutura do Poder Executivo. E, considerando que ao Poder Legislativo compete fiscalizar o Executivo, esta função que não se coaduna com a nomeação/ocupação em cargo ou função de integrante de um Poder no outro Poder.

A proibição de ocupação de cargo ou função em um dos poderes para quem integra o outro está esculpida no art. 2º da Lei Orgânica do conselente, contudo é possível verificar que algumas normas relacionadas a Conselhos referem a proibição expressamente.

Tal vedação se encontra expressa, por exemplo, na Resolução do Conselho Nacional de Saúde, Resolução nº 333, 4 de novembro de 2003, que aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde:

Terceira Diretriz: A participação da sociedade organizada, garantida na Legislação, torna os Conselhos de Saúde uma instância privilegiada na proposição, discussão, acompanhamento, deliberação, avaliação e fiscalização da implementação da Política de saúde, inclusive em seus aspectos econômicos e financeiros. A legislação estabelece, ainda, a composição paritária de usuários, em relação ao conjunto dos demais segmentos representados. O Conselho de Saúde será composto por representantes de usuários, de trabalhadores de saúde, do governo e de prestadores de serviços de saúde, sendo o seu Presidente eleito entre os membros do Conselho, em Reunião Plenária.

(...)

VII - A participação do Poder Legislativo e Judiciário não cabe nos Conselhos de Saúde, em face da independência entre os Poderes. (Grifou-se)

A vedação volta a ser reprisada na Terceira Diretriz da Resolução nº 453, de 10 de maio de 2012:

VIII - A participação dos membros eleitos do Poder Legislativo, representação do Poder Judiciário e do Ministério Público, como conselheiros, não é permitida nos Conselhos de Saúde.

Assim, mostra-se incompatível com as funções precípua da Câmara Municipal, que são legislar e fiscalizar os atos do Executivo, designar membros para integrar conselho municipal, que é instituído para assessorar aquele Poder na execução de políticas públicas:



ARGUIÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - É INCONSTITUCIONAL O PRECEITO MUNICIPAL QUE PREVÊ A PRESENÇA DE UM MEMBRO DO LEGISLATIVO EM ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO AFETA AO EXECUTIVO. ADIN ACOLHIDA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 597254739, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Décio Antônio Erpen, Julgado em 28/09/1998) (Grifou-se).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. LEI MUNICIPAL Nº 3.142/1999. ARTIGO 4º, INCISO III. REPRESENTANTE DA CÂMARA DE VEREADORES NA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE TRÂNSITO. Nomeação, pelo Chefe do Poder Executivo, de membro do Poder Legislativo para exercer atividade tipicamente administrativa. **Afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.** Precedentes. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70070242268, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 12-08-2019) (Grifou-se).

Dito isso, não pode por meio de proposição da Câmara, ainda que acessório, como no caso da emenda, criar obrigações para o Poder Executivo, seus conselhos, bem como o Poder Legislativo estabelecer que irá compor comissão do outro órgão.

A emenda se apresenta inviável por restar contaminada por vício de iniciativa.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade da emenda nº 7 ao PL nº 9, de 2023, vez que contaminada por vício de iniciativa, conforme as razões expostas no item II desta Orientação Técnica e o marco que estabelece as matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo.

O IGAM permanece à disposição.

Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM

DESPACHO

TIPO/Nº: EMENTA 07- PLG 09123

Na condição de Relator (a):

() O presente projeto atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é adequado a Técnica Legislativa.

☒ O presente projeto NÃO atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é inadequado a Técnica Legislativa.

() Voto em separado

() Vista ao autor

Rio Grande, 03 de maio de 2023.



Relator (a)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROTOCOLO Nº: _____

TIPO/Nº: LEGISLAÇÃO 07-PLC 9123

AUTOR: BANCADA DO PT

Colocado o Processo em votação na CCJ, votou cada membro:

<p>Vereador Giovani Moralles</p> <p>() Constitucional <input checked="" type="checkbox"/> Inconstitucional <input checked="" type="checkbox"/> Antijurídico () Antiregimental () Inadequado a Técnica Legislativa () Abstenção</p> <p>_____ Presidente</p>	<p>Vereador Paulo Roldão</p> <p>() Constitucional <input checked="" type="checkbox"/> Inconstitucional () Antijurídico () Antiregimental () Inadequado a Técnica Legislativa () Abstenção</p> <p>_____ Vice – Presidente</p>
<p>Vereador Vavá</p> <p>() Constitucional <input checked="" type="checkbox"/> Inconstitucional <input checked="" type="checkbox"/> Antijurídico () Antiregimental () Inadequado a Técnica Legislativa () Abstenção</p> <p>_____ Secretário</p>	<p>Vereador Fabinho</p> <p>() Constitucional <input checked="" type="checkbox"/> Inconstitucional <input checked="" type="checkbox"/> Antijurídico () Antiregimental () Inadequado a Técnica Legislativa () Abstenção</p> <p>_____ Membro</p>

Vereadora Regininha

() Constitucional
() Inconstitucional
() Antijurídico
() Antiregimental
() Inadequado a Técnica Legislativa
☒ Abstenção

Regininha
Membro

O Presidente declarou o resultado da votação pela sua:

- () Constitucionalidade
☒ Inconstitucionalidade
☒ Antijuridicidade
() Antiregimentalidade
() Inadequação a Técnica Legislativa

Câmara Municipal, Rio Grande, 09 de MAIO de 2023.

Presidente