



PARECER JURÍDICO Nº 45 DE 2021.

OBJETO: Projeto de Lei nº 74/21

AUTOR: Índio de Assis e outros

INTERESSADO: Comissão de Justiça e Redação

ASSUNTO (EMENTA): Dispõe sobre a caracterização das atividades privadas de construção civil no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela, imobiliárias, corretores de imóveis e contabilidade, como essenciais durante a vigência de estado de emergência e/ou estado de calamidade pública.

Por ser atribuição dessa Assessoria Jurídica assessorar as Comissões Permanentes, emite-se parecer sobre o Projeto de Lei nº 74/21, de autoria dos vereadores Índio de Assis e outros.

1

**O presente Projeto está acompanhado dos seguintes elementos/documentos/anexos:**

- ( x ) justificativa;
- ( ) impacto financeiro e orçamentário;
- ( ) cronograma físico financeiro;
- ( ) cláusula financeira;
- ( x ) cláusula de vigência;
- ( ) cláusula revogatória;
- ( ) disposições transitórias;

**A ver da Assessoria Jurídica, o Projeto de Lei é:**

- ( ) constitucional com amparo no art. ;
- ( ) legal com amparo no art. ;
- ( x ) inconstitucional por invasão de competência;
- ( ) inconstitucional com amparo nos art. 2º, art. 60, §4º, art. 84, II, III;
- ( ) ilegal porque contraria dispositivos previstos em lei.

**Assim, entende-se que:**

- ( ) não há óbice à sua tramitação estando apto a ser apreciado pelo Plenário desta Casa de Leis;
- (x) há óbice à sua tramitação por contrariar dispositivos constitucionais e legais supra mencionados.

Comentários adicionais;

Cumprе salientar que compete à Assessoria Jurídica, órgão integrante da estrutura administrativa da Câmara Municipal de Formosa-GO, dentre outras atribuições, analisar e opinar sobre aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições.

O assistente jurídico no desempenho de sua função, na forma do art.133 da CF/88 e o art.2º, §3º c/c o art.7º, I, da Lei n. 8.906/1994, possui liberdade e autonomia para exprimir sua opinião técnica.

Ademais, importante registrar que o presente parecer, não obstante a sua importância para o processo legislativo, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório, tendo as autoridades a quem couber a sua análise plenos poderes para acolhê-lo, no todo ou em parte, ou rejeitá-lo.

De igual forma, destaca-se que esta peça não substitui o parecer da CJR ou de outras comissões competentes para apreciar a matéria, na forma regimental.



A Carta Magna, em seu artigo 24, inc. XII, dispõe que a União e os Estados detêm a competência legislativa concorrente para editar medidas em defesa da saúde, cabendo à União editar normas gerais, e aos Estados a edição de normas específicas complementares.

Instado a se pronunciar em ação direta de inconstitucionalidade (ADI 6341), o Plenário do STF confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente, nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito federal e pelos municípios.

Com a edição do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020 que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro para definir os serviços públicos e as atividades essenciais, a União definiu o que são as atividades essenciais e segundo o ar. 2º, tais medidas aplicam-se às pessoas jurídicas de direito público interno, federal, estadual, distrital e municipal, e aos entes privados e às pessoas naturais.

Em 11 de maio de 2020 o presidente da república editou novo decreto, 10.344/2020 para incluir no rol de serviços essenciais: LIV - atividades de construção civil, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde; LV - atividades industriais, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde; LVI - salões de beleza e barbearias, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde; e LVII - academias de esporte de todas as modalidades, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde.

Nota-se que pelo decreto presidencial as atividades a serem definidas como essenciais, pelo projeto analisado, já se encontram respaldadas.

Não se pode olvidar que cabe ao chefe do Executivo dispor por decreto sobre os serviços públicos e atividades essenciais, assim como é atribuição das Prefeituras regular as atividades de interesse local.

Dessa maneira, os Estados e Municípios, no exercício da competência que lhes é própria – ou seja, na observância das particularidades regionais e locais, respectivamente –, não podem desrespeitar ou deixar de observar as diretrizes contidas nas normas gerais. A situação é ímpar, mas o desenho constitucional das competências oferece um caminho seguro para enfrentá-la. O que não se pode admitir é a pulverização absoluta da autoridade normativa para tratar de saúde pública. É absolutamente inviável que cada Estado ou Município defina o que são serviços essenciais conforme sua conveniência e oportunidade.

Caso a competência para definir o que são atividades essenciais coubesse ao Município, tal competência caberia ao Executivo Municipal e não ao Legislativo.

É cediço que a atividade legiferante não se confunde com a administrativa. A primeira atua a posteriori aprovando as incursões do Chefe do Executivo na administração da polis (reserva da administração). A segunda, albergada pelo princípio da Reserva de Administração, consiste na ordenação do Município a partir de uma visão política referendada pelos populares aqui residentes.

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo adjuvandi causa, ou seja, tão-somente a título de colaboração.

Adentrando na análise da inconstitucionalidade, o projeto em tela comporta vício formal flagrante na inobservância das regras de competência dos entes políticos, uma vez que o presente projeto de lei estabelece normas que não seguiram o regramento previsto nas Constituições Federal e do Estado de Goiás e na Lei Orgânica do Município.

A propósito este entendimento encontra apoio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como o revelam fragmentos de julgados a seguir reproduzidos:

“[...] A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por



implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca".<sup>1</sup> "o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado".<sup>2</sup> Em linha harmoniosa, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, reiteradamente, vem decidindo que "é inconstitucional Lei de iniciativa parlamentar, que tenha como objeto matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo", in verbis:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE TRATA DE MATÉRIA DE NATUREZA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA. - Padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, Lei Municipal que decorre de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal e que versa sobre questão de natureza essencialmente administrativa, matéria cuja competência é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. (TJMG – Ação Direta Inconst 1.0000.15.001637-6/000, Relator(a): Des.(a) Evandro Lopes da Costa Teixeira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 08/06/2016, publicação da súmula em 17/06/2016).

DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 6.724/2016, DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, QUE "institui medidas de prevenção e combate ao Aedes aegypti" - ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES a ÓRGÃO MUNICIPAL - LEI PROMULGADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - LEI QUE INTERFERE NAS ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO MUNICIPAL - INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS ARTS. 32, 50, § 2º, III, E 71, I II E IV, DA CE/89 - ACOLHIMENTO - ORIENTAÇÃO DO STF - INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Lei de iniciativa do Poder Legislativo municipal



que estabelece obrigações a órgão municipal possui incompatibilidade vertical com a Constituição Estadual, pois, à luz do princípio da simetria e conforme entendimento do STF, as atribuições dos órgãos da Administração Pública devem ser tratadas em lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 4005520-68.2016.8.24.0000, de Criciúma, rel. Des. Monteiro Rocha, Órgão Especial, j. 3.4.2019).(grifamos)

Nessa esteira de pensamento, insta mencionar que o primado da separação e harmonia entre os Poderes é aplicável aos Municípios, nos moldes do que estabelece, de forma expressa, o artigo 4º da LOM, in verbis:

Art. 4º. São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Parágrafo Único - Ressalvadas as exceções previstas nesta lei, é vedado, a qualquer do Poderes, delegar atribuições: quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.

Além disso, na própria Carta da Província há menção clara da atribuição do Prefeito:

Art. 77 - Compete privativamente ao Prefeito:

I - exercer a direção superior da administração municipal;

II - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

Como mencionado alhures a LOM e por simetria a Constituição Goiana estabelecem que os projetos de lei e demais atos normativos que versem sobre as atribuições de órgãos da Administração Pública são de competência exclusiva do Chefe do Executivo, cada qual em sua respectiva esfera de governo.

No mesmo entendimento ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, preleciona o Eminent Jurista Dirley da Cunha Junior: “[...] os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário sejam desempenhados por órgãos diferentes, “de maneira que, sem nenhum usurpar as funções dos outros, possa cada qual impedir que os restantes exorbitem da sua esfera própria de ação”. Só assim é possível o controle do poder pelo poder, só assim é possível a plena realização da separação de Poderes, que se traduz – sintetizamos – na separação funcional (cada função deve ser confiada a cada órgão da maneira mais especializada possível) e na separação orgânica (os órgãos da soberania devem ter independência mútua e devem estar, em tudo, em idêntico pé de igualdade). É essa a essência da doutrina da separação de Poderes.”

Ante o exposto nota-se que ao instituir como atividade essencial uma categoria de prestador de serviços que inclusive, já estaria albergada por meio de decreto presidencial, o Legislativo invade a competência do Executivo e fere de morte o princípio estampado no artigo 2º da Carta Constitucional.



**ESTADO DE GOIÁS**

**PODER LEGISLATIVO**

**CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA**

---

Por fim, repise-se que o presente parecer não tem efeito normativo e analisa tão somente à técnica legislativa e às disposições legais, não cabendo à essa Assessoria Jurídica a análise do mérito cuja competência exclusiva é dos vereadores.

No mais não existem mais apontamentos a serem feitos.

É o meu parecer salvo melhor juízo.

Formosa, 16 de abril de 2021.

5

ASSISTENTE JURÍDICO

---

<sup>i</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2010, p. 522..