



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo “Antenor Elias”



PROJETO DE LEI

“DISPÕE SOBRE A OBRIGAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DO MUNICÍPIO DE LINHARES (ES) A FORNECEREM A IDENTIFICAÇÃO DAS PESSOAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS EM SEU IMÓVEL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

Art. 1º. Ficam os produtores rurais obrigados a fornecerem a Polícia Civil local, a identificação das pessoas que prestam serviços em seus imóveis rurais, que estejam na circunscrição do Município de Linhares (ES).

§ 1º. Considera-se *produtores rurais* para fins dessa Lei, a pessoa física ou jurídica que seja proprietária ou possuidora de imóvel rural e que desenvolva qualquer tipo de atividade econômica sobre a terra;

§ 2º. Considera-se *pessoa prestadora de serviço* para fins dessa Lei, as pessoas naturais que desenvolvam mão-de-obra através de atividade física ou intelectual no âmbito rural, residentes ou não na zona rural.

Art. 2º. A identificação de que trata o *caput* do artigo anterior, será realizada antes ou até 30 (trinta) dias após a contratação da pessoa prestadora de serviço, devendo para tanto os produtores rurais entregarem ao Sindicato Patronal Rural ou ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município, cópia simples de um documento oficial com foto e o Anexo I, devidamente preenchido.

Art. 3º. O Sindicato Patronal Rural ou o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município, recebendo a cópia do documento do prestador de serviço e o Anexo I preenchido, entregue pelo produtor rural, encaminhará no prazo de 10 (dez) dias corridos ao Departamento de Polícia Judiciária – Polícia Civil – para as averiguações de praxe.

Art. 4º. Fica isento da obrigação de entregar descrita no artigo 2º, o produtor rural que no ato da contratação, obtiver documentos comprobatórios de que o pretense prestador de serviço:

- I – tenha residência fixa no município há mais de 06 (seis) meses;
- II – seja ocupante de cargo de provimento efetivo;
- III – seja ocupante de cargo em comissão.

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo Nº 002238/2015

ABERTURA: 03/08/2015 - 15:17:25

REQUERENTE: FABRICIO LOPES DA SILVA

DESTINO: GABINETE- PRESIDENTE

ASSUNTO: PROJETO DE LEI

DESCRIÇÃO: "DISPOE SOBRE A OBRIGAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DO MUNICÍPIO DE LINHARES (ES) A FORNECEREM A IDENTIFICAÇÃO DAS PESSOAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS EM SEU IMÓVEL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."



PROTOCOLISTA



Câmara Municipal de Linhares **Palácio Legislativo “Antenor Elias”**

Art. 5º. A Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública, agindo de ofício, realizará fiscalizações periódicas, para averiguação do fiel cumprimento da presente Lei.

Art. 6º. A omissão do produtor rural de entregar as cópias dos documentos relacionados nessa Lei, implicará na imposição de multa no valor de 2.000 (duas mil) unidades de referência do Município (URML), por cada prestador de serviço.

§ 1º. Implicará na imposição do valor em dobro da multa, sem prejuízo da duplicação em razão de reincidência, a constatação do cometimento de delito pelo prestador de serviço, que o produtor rural não tiver informado a sua contratação, através da não entrega da cópia do documento e do Anexo I.

§ 2º. O Departamento de Polícia Judiciária – Polícia Civil – constatando a autoria delitiva e averiguando a omissão do produtor rural no cumprimento da presente Lei, informará ao Setor de Tributação do Município, que autuará de ofício com a agravante do § 1º.

Art. 7º - Constatada a infração, será o respectivo auto remetido ao Setor de Tributação do Município, que, de ofício, se encarregará da aplicação da multa, inclusive:

I – da análise de reincidência, para a aplicação do valor em dobro da multa anterior;

II – inscrever o autuado na Dívida Ativa do Município, em caso de não pagamento da multa.

Art. 8º. O Poder Executivo Municipal avaliará, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a possibilidade de criação de um fundo municipal próprio a finalidade da presente Lei, com o intuito de reversão dos valores captados na segurança pública da zona rural.

Art. 9º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas às disposições contrárias.

Plenário Joaquim Calmon, aos três dias do mês de agosto do ano de dois mil e quinze.


FABRÍCIO LOPES DA SILVA
Vereador – PMDB



Câmara Municipal de Linhares Palácio Legislativo “Antenor Elias”

JUSTIFICATIVA

Peremptoriamente, o pretense Projeto de Lei deve ser analisado a luz da legislação.

A Lei Orgânica municipal, ao tratar do *Processo Legislativo*, determina que:

Art. 29. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Lei Orgânica do Município;
- II - Leis Complementares;
- III - Leis Ordinárias;
- IV - Decretos Legislativos;
- V - Resoluções.

Parágrafo único. Lei Complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. (Grifei)

Já o *Regimento* dessa Casa Legislativa, no inciso I do artigo 138, esclarece que os Vereadores possuem iniciativa de Projetos de Lei, em conformidade com a Lei Orgânica. Vejamos, *in verbis*:

Art.138. A iniciativa de projetos na Câmara, nos termos da Lei Orgânica e deste Regimento, será:

- I - de Vereadores;
- II usque V – *omissis* (Grifei)

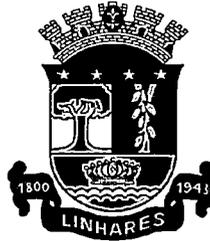
Corroborando, a Lei Orgânica define e delimita as iniciativas legislativas, bem como, elenca as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Municipal, da seguinte forma, *verbum ad verbum*:

Art. 31. A iniciativa das leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão de Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito, as Leis que disponham sobre:

- I - fixação ou modificação do efetivo da Guarda Municipal;
- II – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta e indireta ou aumento de remuneração;
- III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;
- V - matéria orçamentária e que autorize abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções; (Grifei)

Complementando a vedação legislativa, o artigo 32 da Lei Orgânica determina:



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo “Antenor Elias”

Art. 32. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, nem nos de competência exclusiva da Mesa da Câmara Municipal; (Grifei)

As disposições acima citadas e transcritas, evidenciam que o presente Projeto Legislativo não possui nenhum óbice legal. Salienta-se que o pretense projeto visa regulamentar uma obrigação às pessoas naturais e jurídicas, que irá impactar positivamente a curto prazo a segurança pública de nosso Município. Outrossim, na via inversa, vemos que a matéria esculpida no Projeto Legislativo não versa sobre nenhuma matéria legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

O Projeto Legislativo também se justifica com fundamentos extras legais, ou melhor, em elementos fáticos e intelectuais. Vejamos!

A matéria objeto da presente proposição legislativa versa sobre a obrigação dos proprietários e possuidores de imóveis rural na circunscrição do município de Linhares (ES), de informarem a Polícia Civil local a identidade dos prestadores de serviço (trabalhadores) que se encontra alojados, ainda que transitoriamente, em sua propriedade rural.

Cediço para os profissionais de segurança pública de nossa região – e de todo país – que a zona rural é local onde parcela expressiva dos cidadãos procurados pela polícia (seja em virtude de investigação ou para cumprimento de mandado de prisão) utilizam para se furtar ou dificultar o trabalho do Poder Judiciário, ou melhor, é de conhecimento público que a zona rural é muito utilizada para ‘esconderijo’ de pessoas em conflito com a Lei. No entanto, também é notório que referidas pessoas em conflito com a Lei, em sua grande maioria, voltam a ter conduta delitiva, seja de forma racional ou passional.

Lembremos que em um tempo não muito distante tivemos a baixa de 02 (dois) policiais civis de nosso município que estavam averiguando a identidade de um suspeito na zona rural de Sooretama (ES).

Feitas essas considerações, o presente Projeto de Lei passa a ter uma melhor visualização de importância, pois, imediatamente, inibirá a pessoa em conflito com Lei de tentar fixar residência em nossa cidade, uma vez que, ciente da obrigação do produtor rural de informar a identidade do pretense prestador de serviço, o mesmo irá desistir da contratação e partirá em busca de outro município.

Outrossim, com a Lei já em vigor, haverá a redução substancial dos índices delitivos em nosso município em curto prazo de tempo, pois, se estará quase que eliminando a reincidência criminosa, de maus cidadãos que pretendiam fixar residência no município de Linhares (ES).



Câmara Municipal de Linhares **Palácio Legislativo “Antenor Elias”**

Como último argumento tecido a fundamentação, está a manifestação de apoio a presente proposição do Departamento da Polícia Judiciária – através do Delegado da Divisão de Homicídios, Sr. André Jaretta Ardison –, do 12º Batalhão de Polícia Militar – através do Coronel Evandro Teodoro de Oliveira –, do Sindicato Rural Patronal da Linhares – através do Sr. Antônio Roberte Bourguignon –, do Sindicato Rural dos Trabalhadores Rurais de Linhares – através do Sr. Mauro Polidoro –, do CONSEL – através do Sr. Márcio Roney Santos Correia –, e, com manifestação favorável do Secretário Municipal de Cidadania e Segurança Pública – Sr. Edval Santana.

Ante ao exposto, o presente Projeto de Lei possui sua pertinência e fundamento, bem como, é a melhor e mais eficaz forma de se inibir e afastar cidadãos com débito junto ao Poder Judiciário, trazendo, em curto espaço de tempo, mais segurança pública em nosso município.


FABRÍCIO LOPES DA SILVA
Vereador – PMDB



ANEXO I

FICHA DE IDENTIFICAÇÃO

Dados do Produtor Rural:

Nome ou Razão Social: _____

Nome do imóvel: _____

Localização do imóvel: _____

_____ Cidade: _____ UF: _____

Dados do Prestador de Serviço:

Nome: _____

Documento oficial de identificação: _____ N° do registro: _____

Órgão emissor: _____ Data de emissão: _____

Local de nascimento: _____ Data do nascimento: _____ UF: _____

Nome da mãe: _____

Nome do pai (caso haja no registro): _____

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que as informações constantes desse formulário são fiéis à verdade e condizentes com a realidade dos fatos à época.

Declaro que todas as informações mencionadas nesse formulário foram extraídas de documentos e são da minha inteira responsabilidade.

Por fim, fico ciente que havendo falsidade das informações prestadas estará configurado crime previsto no Código Penal Brasileiro e passível de apuração na forma da Lei.

Nada mais a declarar, e ciente das responsabilidades pelas declarações prestadas, firmo a presente.

_____, ____ de _____ de _____.

Assinatura do Produtor Rural

PARECER

Nº 2022/2015¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que dispõe sobre a obrigatoriedade dos produtores rurais do Município fornecerem identificação das pessoas prestadoras de serviço em seus imóveis ao sindicato patronal ou ao sindicato de produtores rurais e à Polícia Civil. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consultante acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade dos produtores rurais do Município fornecerem identificação das pessoas prestadoras de serviço em seus imóveis à polícia civil e ao sindicato patronal ou ao sindicato de produtores rurais.

A consulta vem acompanhada do referido projeto de lei.

RESPOSTA:

Como sabido, o legislador constituinte deixou aos Municípios, em decorrência de sua autonomia político-administrativa, a prerrogativa de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem-estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do poder de polícia administrativa sobre a segurança das construções, a preservação da saúde pública, do meio-ambiente e do sossego público e a ordenação do espaço urbano.

¹PARECER SOLICITADO POR ELDO VALNEIDE VICHI, PROCURADOR GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (LINHARES-ES)

Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de anúncios e cartazes; à adoção de medidas referentes aos animais e ao combate às plantas e insetos nocivos; ao horário de funcionamento do comércio e da indústria, etc. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes.

Ocorre, todavia, que ao impor aos proprietários de imóveis rurais a obrigação de encaminhar os dados daqueles que lhes prestem serviço aos sindicatos referidos e à Polícia Civil, está o Município legislando, ainda que indiretamente, sobre profissão, o que é matéria de competência privativa da União, na forma do art. 22, inciso XVI da Constituição Federal:

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;"

Também há de se considerar que, ao determinar tal obrigação, o Município está, ainda, legislando sobre persecução penal, matéria de competência privativa da União, na forma do art. 22, inciso I da Constituição Federal.

Ademais, ao nosso ver, ao impor tal obrigação aos produtores rurais, por via transversa, acaba o Município por impor obrigação também à Polícia Civil órgão integrante de ente federativo distinto, violando o próprio pacto federativo contido nos arts. 1º e 18 da Lei Maior.

Em cotejo, há de se considerar que o art. 5º do projeto de lei, de iniciativa parlamentar, impõe obrigação à Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública (órgão do Executivo) ao determinar a realização de fiscalizações periódicas para averiguação do cumprimento

da lei, representando grave violação ao postulado constitucional da separação dos poderes (art. 2º da Lei Maior), visto ensejar interferência indevida do Legislativo no Executivo. De igual forma, os arts. 7º e 8º do projeto de lei impõem obrigações a órgãos e agentes do Executivo. Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº. 002/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados."

No mesmo sentido tem se manifestado reiteradamente o Egrégio STF, a conferir:

"REXT. CONSTITUCIONAL.PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO"(STF - Recurso extraordinário: RE 627255 RJ, Julgamento: 02/08/2010, Relatora:Min. Cármen Lúcia).

Frisamos, por oportuno, que ainda que a matéria em tela fosse tratada em lei da União sua constitucionalidade (sob o aspecto material) seria questionável, ante os princípios e direitos da isonomia (art. 5º, *caput* da Constituição Federal), da presunção de inocência (art. 5º, LVI da Constituição Federal), do livre exercício de profissão, arte ou ofício (art. 5º, XIII da Constituição Federal), liberdade de ir e vir (art. 5º, XV da Constituição Federal) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da Constituição Federal).

Por derradeiro, assentamos que na Justificativa do Projeto de Lei o parlamentar argumenta que as medidas nele encartadas têm por objetivo aumentar a segurança pública no âmbito da Municipalidade. Na justificativa do projeto de lei o parlamentar ainda informa que as medidas referidas encontram adesão pelo delegado de Polícia com atribuição, pelo

Batalhão da Polícia Militar, pelo Sindicatos anteriormente mencionados, bem como pelo Secretário Municipal de Cidadania e Segurança Pública.

Pois bem, aqui vale assentar que a concordância dos agentes mencionados não afasta da propositura as violações indigitadas. No entanto, muito embora as medidas aventadas não possam ser implementadas da forma explicitada no projeto de lei, nada impede que o Secretário Municipal de Cidadania e Segurança Pública, uma vez detectada situação que enseja periculosidade na área rural, se articule com as demais autoridades para implantação de um Programa de Governo neste sentido.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei em tela, motivo pelo qual não merece prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 12 de agosto de 2015. *



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo “Antenor Elias”

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROJETO DE LEI Nº 002238/2015

“DISPÕE SOBRE A OBRIGAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DO MUNICÍPIO DE LINHARES (ES) A FORNECEREM A IDENTIFICAÇÃO DAS PESSOAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS EM SEU IMÓVEL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, de autoria do vereador FABRICIO LOPES DA SILVA, visando como determina sua Ementa: “DISPÕE SOBRE A OBRIGAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DO MUNICÍPIO DE LINHARES A FORNECEREM A IDENTIFICAÇÃO DAS PESSOAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS EM SEU IMÓVEL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

A competência privativa do Poder Executivo Municipal está inserida nos artigos 31 e 58, e seguintes da Lei Orgânica Municipal. (*verbis*)

Art. 31 – A iniciativa das Leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, as leis que disponham sobre:

I - fixação ou modificação do efetivo da Guarda Municipal;

II - criação transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta e indireta ou aumento de remuneração;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;

V - matéria orçamentária e que autorize abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;

Art. 58 – Compete ao Prefeito Municipal, entre outras atribuições:

.....



Câmara Municipal de Linhares Palácio Legislativo “Antenor Elias”

XIII - dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal;

Preliminarmente, devemos ressaltar que há vício de iniciativa, pois o projeto de iniciativa do legislativo municipal invade a competência do Chefe do Executivo.

Discorrer sobre a iniciativa significa no dizer do mestre Giovanni da Silva Corralo:

“abordar o início do processo legislativo municipal. Em outras palavras: identificar os atores que podem iniciar o trâmite das espécies legislativas sujeitas à manifestação do Plenário, que poderão ser: (a) vereadores; (b) Executivo; (c) iniciativa popular”. (O Poder Legislativo Municipal. Malheiros, São Paulo, 2008, p. 81).

Para João Jampaulo Júnior:

“A capacidade de iniciativa legislativa não pode ser exercida indiferentemente, pois há matérias de iniciativa reservada (privativa) para determinados titulares, de sorte que o ato será inválido quando a iniciativa legislativa for tomada por outro titular, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção e promulgação de quem poderia oferecer o projeto – denomina-se vício de origem”. (O Processo Legislativo Municipal, 2ª ed., Edit. Fórum, Belo Horizonte, 2009, p. 83).

No tocante ao alegado vício de iniciativa, verifica-se que o projeto de lei é inconstitucional por vício de origem, pois versa sobre matérias afetas a União, Estado, bem como impõe obrigação à Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública (órgão do Executivo Municipal).

Assim, à luz do princípio da simetria, constata-se que o **PROJETO DE LEI Nº 002238/2015** padece de inconstitucionalidade formal eis que afronta a Constituição Federal, Estadual e a própria Lei Orgânica, por afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, bem como material, haja vista que impõe obrigações e gastos financeiros pelo Poder Legislativo ao Executivo, afrontando o Princípio da Separação dos Poderes.

A jurisprudência dos tribunais pátrios é pacífica quanto ao vício de iniciativa sob análise, senão vejamos:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - REGULAÇÃO DA INSTALAÇÃO DE CERCAS ELÉTRICAS - CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO - SEPARAÇÃO DE PODERES - VÍCIO DE INICIATIVA - EXISTÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA - É inconstitucional a Lei Municipal de Catanduva 4.168, de 28 de dezembro de 2005, de origem parlamentar, que “dispõe sobre a instalação de cercas energizadas destinadas à proteção de perímetros



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo “Antenor Elias”

no Município de Catanduva e dá outras providências”, sob fiscalização do Executivo, criando-lhe várias obrigações, não por falta de competência municipal para legislar sobre o assunto, mas porque traduz ingerência na competência exclusiva do Prefeito pelo Poder Legislativo, já que aquele cabe organizar e executar todos os atos de administração municipal, notadamente os serviços públicos -Ademais, cria despesa sem indicação de fonte de receita, já que, ao criar encargos de fiscalização e aplicação de sanções à Administração Pública, pressupõe, no mínimo, que o alcaide terá de deslocar servidores públicos que cumprem outras funções para fazê-lo. com prejuízo do serviço desenvolvido, o que, também, provavelmente, gerará despesas extras com combustível e desgaste dos automóveis necessários à observação das cercas. E se tal não for possível, terá de criar cargos novos e provê-los por concurso público, o que, como se sabe, gera gastos não elimináveis ou reduzíveis para a Fazenda Municipal - VjpfSc&o dos arts. 5o, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição-Jurisprudência deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente. TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 2198057220118260000 SP 0219805-72.2011.8.26.0000 (TJ-SP)

Assim, nossos Tribunais tem se manifestado de forma inequívoca, sobre a inconstitucionalidade de projeto de lei que trata de matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, criado por iniciativa do Poder Legislativo, por vício de iniciativa (ou vício de origem), isto é, decorrente de usurpação de iniciativa.

O presente projeto seria inconstitucional por violar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para o impulso de projetos de lei que criem despesas ou interfiram na administração do Município.

Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo “Antenor Elias”

controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental." (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Não bastassem os vícios acima apresentados, destacamos também o Parecer nº 2022/2015 do INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (anexo), que além de asseverar os vícios supramencionados, destacou:

“ Ocorre, todavia, que ao impor aos proprietários de imóveis rurais a obrigação de encaminhar os dados daqueles que lhes prestem serviço aos sindicatos referidos e à Polícia Civil, está o Município legislando, ainda que indiretamente, sobre profissão, o que é matéria de competência privativa da União, na forma do artigo 22, inciso XVI da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo “Antenor Elias”

Também há de se considerar que, ao determinar tal obrigação, o Município está, ainda, legislando sobre persecução penal, matéria de competência privativa da União, na forma do artigo 22, inciso I da Constituição Federal.

Ademais, ao nosso ver, ao impor tal obrigação aos produtores rurais, por via transversa, acaba o Município por impor obrigação também à Polícia Civil órgão integrante de ente federativo distinto, violando o pacto federativo nos arts. 1º e 18 da Lei Maior”.

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal apenas e tão somente a iniciativa de leis afetas a sua competência.

Esta comissão de constituição e justiça esclarece ainda que, o diploma normativo em questão cria despesas sem indicar fonte de receita. Isso porque o Prefeito terá, no mínimo, de deslocar servidores que cumprem outras funções para realizar fiscalização e aplicação de sanções com prejuízo dos serviços já exercidos.

Assim, o PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA da Câmara Municipal de Linhares/ES, após a análise e apreciação do Projeto em destaque, é pela INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário “Joaquim Calmon”, aos vinte e quatro dias do mês de agosto do ano de dois mil e quinze.

FRANCISCO TARCISIO SILVA

Presidente

ANTONIO CARLOS DA CUNHA TEIXEIRA

Relator

PEDRO JOEL CELESTRINI

Membro



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo “Antenor Elias”

PARECER DA PROCURADORIA

PROJETO DE LEI Nº 002238/2015

“DISPÕE SOBRE A OBRIGAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DO MUNICÍPIO DE LINHARES (ES) A FORNECEREM A IDENTIFICAÇÃO DAS PESSOAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS EM SEU IMÓVEL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, de autoria do vereador FABRICIO LOPES DA SILVA, visando como determina sua Ementa: “DISPÕE SOBRE A OBRIGAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DO MUNICÍPIO DE LINHARES A FORNECEREM A IDENTIFICAÇÃO DAS PESSOAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS EM SEU IMÓVEL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

A competência privativa do Poder Executivo Municipal está inserida nos artigos 31 e 58, e seguintes da Lei Orgânica Municipal. (*verbis*)

Art. 31 – A iniciativa das Leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, as leis que disponham sobre:

I - fixação ou modificação do efetivo da Guarda Municipal;

Página 1



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo “Antenor Elias”

II - criação transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta e indireta ou aumento de remuneração;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;

V - matéria orçamentária e que autorize abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;

Art. 58 – Compete ao Prefeito Municipal, entre outras atribuições:

.....

XIII - dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal;

Preliminarmente, devemos ressaltar que há vício de iniciativa, pois o projeto de iniciativa do legislativo municipal invade a competência do Chefe do Executivo.

Discorrer sobre a iniciativa significa no dizer do mestre Giovanni da Silva Corralo:

“abordar o início do processo legislativo municipal. Em outras palavras: identificar os atores que podem iniciar o trâmite das espécies legislativas sujeitas à manifestação do Plenário, que poderão ser: (a) vereadores; (b) Executivo; (c) iniciativa popular”. (O Poder Legislativo Municipal. Malheiros, São Paulo, 2008, p. 81).

Para João Jampaulo Júnior:

“A capacidade de iniciativa legislativa não pode ser exercida indiferentemente, pois há matérias de iniciativa reservada (privativa) para determinados titulares, de sorte que o ato será inválido quando a iniciativa legislativa for tomada por





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo “Antenor Elias”

outro titular, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção e promulgação de quem poderia oferecer o projeto – denomina-se vício de origem”. (O Processo Legislativo Municipal, 2ª ed., Edit. Fórum, Belo Horizonte, 2009, p. 83).

No tocante ao alegado vício de iniciativa, verifica-se que o projeto de lei é inconstitucional por vício de origem, pois versa sobre matérias afetas a União, Estado, bem como impõe obrigação à Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública (órgão do Executivo Municipal).

Assim, à luz do princípio da simetria, constata-se que o **PROJETO DE LEI N° 002238/2015** padece de inconstitucionalidade formal eis que afronta a Constituição Federal, Estadual e a própria Lei Orgânica, por afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, bem como material, haja vista que impõe obrigações e gastos financeiros pelo Poder Legislativo ao Executivo, afrontando o Princípio da Separação dos Poderes.

A jurisprudência dos tribunais pátrios é pacífica quanto ao vício de iniciativa sob análise, senão vejamos:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - REGULAÇÃO DA INSTALAÇÃO DE CERCAS ELÉTRICAS - CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO - SEPARAÇÃO DE PODERES - VÍCIO DE INICIATIVA - EXISTÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA- É inconstitucional a Lei Municipal de Catanduva 4.168, de 28 de dezembro de 2005, de origem parlamentar, que "dispõe sobre a instalação de cercas energizadas destinadas à proteção de perímetros no Município de Catanduva e dá outras providências", sob fiscalização do Executivo, criando-lhe várias obrigações, não por falta de competência municipal para legislar sobre o assunto, mas porque traduz ingerência



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo “Antenor Elias”

na competência exclusiva do Prefeito pelo Poder Legislativo, já que aquele cabe organizar e executar todos os atos de administração municipal, notadamente os serviços públicos -Ademais, cria despesa sem indicação de fonte de receita, já que, ao criar encargos de fiscalização e aplicação de sanções à Administração Pública, pressupõe, no mínimo, que o alcaide terá de deslocar servidores públicos que cumprem outras funções para fazê-lo. com prejuízo do serviço desenvolvido, o que, também, provavelmente, gerará despesas extras com combustível e desgaste dos automóveis necessários à observação das cercas. E se tal não for possível, terá de criar cargos novos e provê-los por concurso público, o que, como se sabe, gera gastos não elimináveis ou reduzíveis para a Fazenda Municipal - VjpfSc&o dos arts. 5o, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição-Jurisprudência deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente. TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 2198057220118260000 SP 0219805-72.2011.8.26.0000 (TJ-SP)

Assim, nossos Tribunais tem se manifestado de forma inequívoca, sobre a inconstitucionalidade de projeto de lei que trata de matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, criado por iniciativa do Poder Legislativo, por vício de iniciativa (ou vício de origem), isto é, decorrente de usurpação de iniciativa.

O presente projeto seria inconstitucional por violar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para o impulso de projetos de lei que criem despesas ou interfiram na administração do Município.

Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo “Antenor Elias”

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo “Antenor Elias”

pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental." (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Não bastassem os vícios acima apresentados, destacamos também o Parecer nº 2022/2015 do INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (anexo), que além de asseverar os vícios supramencionados, destacou:

“ Ocorre, todavia, que ao impor aos proprietários de imóveis rurais a obrigação de encaminhar os dados daqueles que lhes prestem serviço aos sindicatos referidos e à Polícia Civil, está o Município legislando, ainda que indiretamente, sobre profissão, o que é matéria de competência privativa da União, na forma do artigo 22, inciso XVI da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

Também há de se considerar que, ao determinar tal obrigação, o Município está, ainda, legislando sobre persecução penal, matéria de competência privativa da União, na forma do artigo 22, inciso I da Constituição Federal.

Ademais, ao nosso ver, ao impor tal obrigação aos produtores rurais, por via transversa, acaba o Município por impor obrigação também à Polícia Civil órgão integrante de ente federativo distinto, violando o pacto federativo nos arts. 1º e 18 da Lei Maior”.

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal apenas e tão somente a iniciativa de leis afetas a sua competência.



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo “Antenor Elias”

Assim a PROCURADORIA da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de PARECER CONTRÁRIO, por ser INCONSTITUCIONAL.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário “Joaquim Calmon”, aos vinte e quatro dias do mês de agosto do ano de dois mil e quinze.

ELDO VALNEIDE VICHI
Procurador Geral


JOÃO PAULO LEGCO PESSOTTI
Procurador Jurídico