



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 1 de 3

ORIENTAÇÃO TÉCNICA 37/2021

Matéria: PLL 13/2021

Ementa: ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DE VEREADOR. CRIA A COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA MUNICIPAL. ÓRGÃO VINCULADO AO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA QUE ENVOLVE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. VÍCIOS EVIDENCIADOS. **ORIENTAÇÃO DESFAVORÁVEL**

Trata-se de pedido encaminhado pela servidora Viviane Muller Menezes Nunes à Procuradoria Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do projeto de lei nº 13, de 08 de março de 2021, de autoria do vereador Alécio Silveira da Silva Sella - PP, que "Cria a Comissão de Ética Pública Municipal - CEPM".

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

O projeto de lei objetiva criar a Comissão de Ética Pública Municipal (CEPM), vinculada ao Gabinete do Prefeito, que será composta por 9 (nove) cidadãos que tenham idoneidade moral, reputação ilibada e notória experiência em administração pública, indicados pelo Prefeito Municipal em conjunto com os vereadores, para mandato de três anos, permitida a recondução, sem direito à remuneração, considerados os serviços de relevante interesse público.

Preliminarmente.

A **competência material** é, em parte¹, do Município de Carazinho, por envolver nítido interesse local². A **iniciativa legislativa**, contudo, está incorreta, já que não partiu do Prefeito Municipal³.

¹ A criação de órgão consultivo no processo e julgamento de infrações político-administrativas encontra óbice na Súmula Vinculante nº 46.

² (CRFB): Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

³ (LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 2 de 3

Deveras, a proposição que cria órgão público, vinculado ao Poder Executivo, por interferir na própria organização administrativa, é de autoria privativa do Prefeito, sob pena de inconstitucionalidade formal, sem desmerecer a relevância da matéria.

Nesse sentido:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA OUVIDORIAS EM UNIDADES HOSPITALARES. ATRIBUIÇÕES NITIDAMENTE EXECUTIVAS. MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. 1. Flagrada ofensa ao princípio da separação dos poderes, na hipótese em que lei de iniciativa parlamentar é editada para regular temática relacionada à organização e funcionamento da administração pública, qual seja, a criação de ouvidorias em unidades hospitalares do Município de Alvorada, com discriminação das respectivas atribuições. 2. Por tratar-se de matéria essencialmente administrativa, atinente à organização e funcionamento da administração do Poder Executivo municipal, a iniciativa para deflagrar processo legislativo sobre esse tema compete ao prefeito, nos moldes do 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080536766, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 27-05-2019)

Além do mais, sobre o instrumento utilizado, a criação de órgão consultivo no processo administrativo disciplinar envolvendo servidores públicos deve ocorrer mediante projeto de lei complementar, na forma do artigo 28 da LOM⁴, embora não se desconheça, aqui, uma possível inconstitucionalidade⁵.

⁴ LOM): Art. 28. Serão objeto de lei complementar:

- I - Código de Obras;
- II - Código de Posturas;
- III - Código de Loteamento;
- IV - Código Tributário;
- V - Plano Diretor de Desenvolvimento;
- VI - Regime Jurídico dos Servidores Municipais;
- VII - Sistema Municipal de Ensino;
- VIII - Lei instituidora da guarda municipal;

IX - demais leis que codifiquem ou sistematizem normas e princípios relacionados com determinada matéria.

§ 1º Os Projetos de Lei Complementar serão examinados pela Comissão de Justiça e Finanças da Câmara de Vereadores.

§ 2º As emendas de iniciativa popular deverão ser apresentadas no prazo de quinze dias, a partir da publicação dos projetos.

⁵ O Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que impõe a edição de lei complementar para dispor sobre: (i) regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) organização da Polícia Militar e regime jurídico de seus servidores; (iii) organização do sistema estadual de educação e (iv) plebiscito e referendo. O Colegiado entendeu que a ampliação da reserva de lei complementar — para além das hipóteses demandadas no texto constitucional, como no caso — restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal (CF). Observou que a lei complementar, embora não possua posição hierárquica superior à ocupada pela lei ordinária no ordenamento jurídico nacional, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo quórum para a aprovação demanda maioria absoluta. Sua aprovação depende de mobilização parlamentar mais intensa, bem como do dispêndio de capital político



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 3 de 3

No mais.

A edição de lei de iniciativa parlamentar que interfira na organização administrativa, como no caso, é suficiente para abalar o **princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes** (CF/1988, art. 2º; CE, art. 10), o que atrai, também, vício de inconstitucionalidade sob o ponto de vista material.

A propósito, são preciosas as lições de HELY LOPES MEIRELLES, senão veja-se:

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. 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. (grifei "Direito Administrativo Brasileiro" Ed. Malheiros. 30 edição 2018 - p. 631).

POR TAIS RAZÕES e sem mais delongas, opina-se pela inviabilidade técnico-jurídica do PLL nº 13/2021

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 10 de março de 2021.

Luís Fernando Bourscheid
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 93.542

e institucional que propicie a articulação. Esse processo nem sempre é factível ou mesmo desejável à atividade legislativa ordinária. A criação de reserva de lei complementar decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro. ADI 5003/SC, rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 5.12.2019. (ADI-5003)