



PARECER EM 1º TURNO SOBRE O PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 739/2023
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA
VOTO DO RELATOR

RELATÓRIO

Foi apresentado a esta Casa Legislativa, o Projeto de Resolução nº 739/2023 de autoria do nobre Vereador Fernando Luiz, que "*Institui o Banco de Ideias Legislativas no Portal da CMBH*".

Nos termos do despacho de recebimento às fls. 12 dos autos da proposição em análise, o Projeto de Resolução nº 739/2023 foi distribuído a esta Comissão de Legislação e Justiça, sendo a mesma incumbida de avaliar a **constitucionalidade, legalidade e regimentalidade** do referido projeto, nos moldes do art. 52, I, "a", do Regimento Interno.

Fui designado relator para exame da matéria e nessa condição, emito o presente voto, tudo em conformidade com o artigo 85 e demais dispositivos afins do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

1) Fundamentação

O Projeto de Resolução nº 739/2023 alvo deste parecer, tem por objetivo promover a participação do cidadão através da apresentação de ideias de proposições ao legislativo que poderão ser livremente aproveitadas pelos parlamentares para apresentá-las.

Em suma, o autor do Projeto justifica sua iniciativa sob a seguinte argumentação:





“Este projeto de resolução busca aproximar os cidadãos à Câmara Municipal de Belo Horizonte - CMBH, promovendo a participação da população na idealização de novos projetos que visam a melhoria do convívio em sociedade no Município.

O "Banco de Ideias Legislativas do Cidadão" possibilita ao cidadão ou à entidade da sociedade civil apresentar sugestões de alteração na legislação vigente ou de criação de novas leis. Esses poderão também opinar sobre projetos de lei, propostas de emenda à Lei Orgânica e outras proposições em tramitação na CMBH.

As intenções deste projeto de resolução são: a promoção da legislação participativa; a aproximação entre a CMBH e a comunidade, permitindo que as pessoas apresentem sugestões; a integração das entidades da sociedade civil nas discussões sobre o ordenamento jurídico da cidade. O § 2º do art. 1º deste projeto de resolução estabelece que instituições também poderão utilizar essa ferramenta. Logo, a autoria das sugestões não precisa ser necessariamente apenas de um cidadão, podendo ser de entidades da sociedade civil. Mostra-se, desse jeito, a pretensão de inovar o caráter democrático na municipalidade.”

Desde já, gostaríamos de cumprimentar o nobre Vereador pela iniciativa. Entretanto, temos que a análise do mérito do presente Projeto não cabe a esta Comissão, sendo tal estudo objeto das demais comissões temáticas desta casa.

Assim, vamos nos ater a análise que é própria desta Comissão de Legislação e Justiça, isto é, os aspectos *constitucional*, *legal* e *regimental* do Projeto.

1.1) Da Constitucionalidade



Passaremos agora a análise da **constitucionalidade** do Projeto de Resolução nº 739/2023.

Também conhecido por **controle de constitucionalidade preventivo**, esse momento é a oportunidade do Poder Legislativo Municipal, de avaliar a conformidade das proposições nascidas nessa casa, bem como daqueles oriundos do Poder Executivo, com os princípios e preceitos das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município, visando atuar de maneira preventiva no sentido de se evitar que proposições inconstitucionais se tornem Lei.

A chamada **inconstitucionalidade por ação** (cuja presença será avaliada nesta oportunidade) ocorre com a produção de atos legislativos que contrariem normas ou princípios da Constituição, uma vez que deve haver uma **compatibilidade vertical** das normas da ordem jurídica de um país, no sentido que as normas de grau inferior (no caso, as Leis Municipais) somente terão validade se forem compatíveis com a de norma superior, a Constituição (Federal e Estadual).

A incompatibilidade das Leis Municipais (*normas inferiores*) com a Constituição (*norma superior*), pode se dar sob dois aspectos, **formal** e **material**.

A **inconstitucionalidade formal** refere-se ao procedimento ou forma de elaboração da norma. A inconstitucionalidade ocorre pelo desrespeito das regras previstas na constituição para a criação de uma Lei ou norma (processo legislativo). Temos que o vício formal que ocorre com mais frequência é o vício de iniciativa, no qual um projeto de lei que versa sobre matéria privativa ou reservada a um determinado ente ou autoridade é proposto por quem não tem a



competência para tanto. O vício formal é aquele que atinge o ato em seu processo de elaboração.

A **inconstitucionalidade material** ocorre quando o teor das Leis contraria preceito ou princípio da Constituição, isto é, está em desacordo com suas disposições, violando direitos e garantias fundamentais, contrariando dispositivos que tratam da estrutura do Estado e da organização dos Poderes.

Feitas essas considerações iniciais, passo à análise dos quesitos de constitucionalidade do PR 739/2023.

Cada Poder tem a esfera de sua competência exclusiva, privativa ou concorrente delimitada expressamente na Constituição Federal. No que diz respeito aos Municípios e especificamente sobre o tema tratado pelo Projeto, temos o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Depreende-se da leitura dos dispositivos citados que o constituinte originário outorgou aos Municípios a competência para legislar sobre o tema em questão.

Observação semelhante se faz em relação à nossa Constituição Mineira:

Art. 165 - Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.

§ 2º - Ao Município incumbe gerir interesses da população situada em área contínua do território do Estado, de extensão variável, delimitada em lei.



§ 4º - Todo o poder do Município emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos de sua Lei Orgânica e da Constituição da República.

Art. 166 - O Município tem os seguintes objetivos prioritários:

I - gerir interesses locais, como fator essencial de desenvolvimento da comunidade;”

Art. 169 - O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição.

Verifica-se que em nível Estadual, também não existe nenhum óbice aos municípios para legislar acerca do tema objeto do Projeto.

Temos que a matéria tratada pelo Projeto não está incluída nas hipóteses constitucionais de iniciativa privativa do Executivo, que formam um rol taxativo, exceções, e assim devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas principalmente porque não se deve ampliar, através de interpretação, o alcance de seus dispositivos.

Segundo o saudoso professor Hely Lopes Meirelles:

“As Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das



secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”.

(Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014)

O Supremo Tribunal Federal já decidiu:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliada**, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.” (grifo nosso)

(ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001)

Assim, sob pena de se esvaziar a competência do Legislativo para iniciar o processo de elaboração das leis, não podemos ampliar o rol das hipóteses taxativas de exercício da competência exclusiva prevista nos dispositivos legais, através de uma interpretação que extrapole tais determinações.

Nesse aspecto, cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao



Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

No âmbito da análise material da constitucionalidade verificamos que o Projeto respeita os princípios constitucionais e as seguintes disposições atinentes ao tema:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

III - iniciativa popular.

Assim, por não violar a competência dos demais entes federativos, conforme se depreende da leitura dos dispositivos constitucionais em observância ao aspecto relacionado à competência e à iniciativa, bem como por estar de acordo com o conteúdo da Carta Magna e da Constituição Estadual, entendo pela **constitucionalidade** do Projeto de Resolução nº 739/2023.

1.2) Da Legalidade

Aqui, a legalidade (*stricto sensu*) pressupõe a redução e concordância das proposições legislativas à Lei, fazendo com que sua produção se dê em acordo



com os preceitos e princípios constitucionais, de modo a legitimar os atos da administração pública.

Assim, temos que atos legislativos devem estar em acordo com as normas superiores e ser adequados as mesmas, incluindo-se aí a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte – LOMBH.

Acerca do objeto do PR 739/2023, verifica-se que há observância às normas de regência da matéria, evidenciando assim seu caráter jurídico.

Em nível municipal destacamos a Lei Municipal nº 10.175/11, que *“Institui a Política Municipal de Mitigação dos Efeitos da Mudança Climática”*:

Art. 38 - O poder público municipal adotará programa permanente de defesa civil e auxílio à população, voltado à prevenção de danos, ajuda aos necessitados e reconstrução de áreas atingidas por eventos extremos decorrentes das mudanças climáticas.

Cumpre ainda mencionar que o PR 739/2023 não contraria quaisquer das disposições contantes nos arts. 83 a 90 da LOMBH e confirma seus seguintes dispositivos:

Art. 2º - Todo o poder do Município emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos da Constituição da República e desta Lei Orgânica.

§ 1º - O exercício indireto do poder pelo povo no Município se dá por representantes eleitos pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, na forma da legislação federal, e por representantes indicados pela comunidade, nos termos desta Lei Orgânica.

§ 2º - O exercício direto do poder pelo povo no Município se dá, na forma desta Lei Orgânica, mediante:



III - iniciativa popular no processo legislativo;

IV - participação na administração pública;

§ 3º - A participação na administração pública e a fiscalização sobre esta se dão por meio de instâncias populares, com estatutos próprios, aprovados pela Câmara Municipal.

Por fim, temos ainda outro aspecto que deve ser considerado na análise da legalidade. A lei também deve apresentar caráter inovador, ou seja, trazer novidade ao mundo jurídico, isto é, ser autorizada a criar regra nova de direito e a estabelecer direitos e obrigações aos indivíduos, sendo esse elemento essencial para definição de lei em seu sentido material.

Tendo em vista tais requisitos, verificamos que o Projeto em análise inova o ordenamento jurídico, trazendo mais uma forma da população participar do processo legislativo em nosso Município.

Feitas tais considerações, votamos pela **legalidade** do Projeto de Resolução nº 739/2023.

1.3) Da Regimentalidade

Entende-se por regimentalidade o conjunto de procedimentos e técnicas redacionais específicas para a elaboração dos textos legais, para que tanto o conteúdo quanto a forma da norma gerada expressem a exata e inequívoca vontade do legislador.

Assim, temos que o PR 739/2023 está instruído corretamente e de acordo com o Regimento Interno, haja vista os preceitos insculpidos nos arts. 99, 106 e 107 do referido diploma legal desta Casa Legislativa, não apresentando quaisquer impedimentos regimentais que impeçam o seu normal transcurso no processo



legislativo municipal, verificando-se que o mesmo atende os aspectos da clareza, técnica legislativa, estilo parlamentar e não constitui matéria prejudicada.

Com isso, votamos pela **regimentalidade** do Projeto de Resolução nº 739/2023.

2) Conclusão

Diante do exposto, meu parecer e voto são pela **constitucionalidade**, **legalidade** e **regimentalidade** do Projeto de Resolução nº 739/2023.

Belo Horizonte, 26 de outubro de 2023.

JORGE
LUIZ DOS
SANTOS:02
377068731

Assinado de forma digital por
JORGE LUIZ DOS
SANTOS:02377068731
DN: cn=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC
SOLUTI Multiple v.S,
ou=22892751000111,
ou=Presencial, ou=Certificado
PE AS, cn=JORGE LUIZ DOS
SANTOS:02377068731
Dados: 2023.10.27 15:37:50
+0300'

Vereador Jorge Santos

Relator