

PUBLICADO DOM 21/05/2004

**PARECER Nº 441/2004 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO Nº 007/2003**

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica do Município, apresentada por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara, no termos do art. 36, inciso I, da LOM, que visa alterar a redação do parágrafo 2º do art. 38.

O art. 38 da LOM, em sua redação atual, permite ao Prefeito solicitar que os projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência, determinando que na ausência de deliberação sobre o projeto pela Câmara no prazo de 30 dias, será o mesmo incluído na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, até que se ultime a votação. De acordo com o parágrafo 2º, tais prazos não correm nos períodos de recesso e nem se aplicam aos projetos de código.

A proposta, por seu turno, visa ampliar o rol de assuntos que não podem tramitar em regime de urgência, aí incluindo também a legislação referente ao Plano Diretor, a zoneamento urbano, geo-ambiental e parcelamento, uso e ocupação do solo.

O projeto pode prosperar, como veremos a seguir.

Com efeito, cuida o PLO de matéria atinente a processo legislativo.

Embora no Direito Constitucional anterior vigorasse um princípio centralizador da unidade do Processo Legislativo, embasado no próprio texto constitucional revogado que no art. 13, III, dispunha que os Estados reger-se-iam pelas Constituições e leis que adotassem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos na Constituição o processo legislativo, a Constituição de 1988 substituiu o elenco de matérias com aplicabilidade imediata aos Estados e Municípios por um bem mais restrito dever de obediência aos princípios constitucionais, como se vê dos arts. 25 e 29 da Carta Magna em vigor.

O art. 34, VII, da CF, por seu turno, enuncia determinados princípios como obrigatórios para os Estados, sob pena de intervenção federal, quais sejam: a forma republicana de governo, o sistema representativo, o regime democrático, os direitos da pessoa humana, a autonomia municipal, a prestação de contas da Administração Pública (que no fundo são os mesmos que a Constituição Federal adota para a União – a república, a democracia, a separação de Poderes, o presidencialismo), todos eles de cogência obrigatória para Estados e Municípios.

Inexiste na Carta vigente enumeração de princípios obrigatórios para os Municípios, pelo que se conclui que os mesmos princípios obrigatórios para os Estados são imperativos para os Municípios, e dentre esses princípios não é referido o Processo Legislativo.

As normas de Processo Legislativo, portanto, não constituem princípio por si só, mas podem representar a particularização de um princípio. É o caso, por exemplo, das normas que reservam a iniciativa legislativa de determinadas matérias ao Chefe do Executivo. O desrespeito a estas regras fere o princípio da independência e harmonia entre os poderes, razão pela qual a jurisprudência do STF já se pacificou no sentido de serem tais regras de cogência obrigatória para os demais entes da federação, senão vejamos:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 9.868, de 28/04/93, do Estado do Rio Grande do Sul. Lei de iniciativa parlamentar versando sobre servidores públicos, regime jurídico e aposentadoria. Impossibilidade, Artigos 2º, 25, caput e 61, § 1º, II, c da Constituição Federal. Firmou a jurisprudência deste Supremo Tribunal o entendimento no sentido “de ser de observância compulsória pelos Estados as regras

básicas do processo legislativo federal, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes” (ADI nº 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, D.J. 26.02.99), incluindo-se as regras de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo na elaboração das leis que disponham sobre remuneração dos servidores, seu regime jurídico único e sua aposentadoria. Precedentes: ADI nº 2.115, Rel. Min. Ilmar Galvão e ADI nº 700, rel. Min. Maurício Corrêa.” (ADI 872/RS – Rio Grande do Sul; D.J. 30/09/2002, Rel. Min. Ellen Gracie)

Muito elucidativo o ensinamento contido no parecer inserto no Boletim de Direito Municipal out/94, pág. 554:

“Vale dizer: o Município, hoje, deve atender somente àquelas regras da Constituição Federal que sejam decorrentes de princípios, não necessitando acatar obrigatoriamente aquelas para as quais tenha competência de disciplinamento próprio, de que é exemplo o Processo Legislativo, conforme o disposto no art. 29, IX, da Constituição Federal.

Concluindo, ‘... o sistema federal não pode ser simplesmente transportado para o Estado-Membro e para o Município, ante as particularidades da organização dos poderes estaduais e municipais’ (...) ‘cumpre ao intérprete identificar as normas específicas a serem aplicadas ao Congresso Nacional e as normas principiológicas aplicáveis aos entes federados (...) destacando-se todas as que representam corolário do princípio da independência e harmonia entre os órgãos de poder e do princípio democrático consagrados na Constituição de 1988’ (trecho extraído do Parecer FPFL nº 14.047, de 1989).”

De todo o exposto, analisando a presente proposta verificamos, de início, que a Constituição do Estado de São Paulo não repetiu exatamente as regras da Constituição Federal, com se vê, respectivamente, se seus arts. 26 e 64 §§ 1º, 2º e 4º:

Constituição Estadual

“Art. 26 – O Governador poderá solicitar que os projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência.

Parágrafo único – Se a Assembléia Legislativa não deliberar em até quarenta e cinco dias, o projeto será incluído na ordem do dia até que se ultime sua votação.”

Constituição Federal

“Art. 64 (...)

§ 1º O Presidente da República poderá solicitar regime de urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do parágrafo anterior, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, cada qual, sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobre a proposição, será incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.

(...)

§ 4º Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.”

Assim, já o texto estadual não considerou tal norma de processo legislativo como princípio obrigatório, tanto que não repetiu a exceção prevista no § 4º do art.64 da CF, referente à impossibilidade de se solicitar o regime de urgência nos projetos de código. Da mesma forma, o Município, atendendo a suas peculiaridades, pode inserir no texto da Lei Orgânica dispositivo que vise impedir a adoção do referido regime de urgência nos projetos de Plano Diretor, zoneamento urbano, geo-ambiental e de parcelamento, uso e ocupação do solo. Aliás, não faria sentido constarem tais matérias da Carta Magna, já que sua disciplina cabe em grande parte à comuna.

Pelo exposto, somos

PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 05/5/04

Augusto Campos – Presidente

Carlos A. Bezerra Jr. – Relator

Alcides Amazonas  
A.P. Baratão  
Laurindo  
Salim Curiati