



**PARECER N. 227/2023**

**PROJETO DE LEI N. 32/2023**

**ASSUNTO:** Parecer sobre o Projeto de Lei n. 32/2023, que "Cria a Guarda Civil Municipal do Município de Rio Branco e dá outras providências".

**INTERESSADA:** Diretoria Legislativa.

**PROJETO DE LEI N. 32/2023. GUARDA CIVIL MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. REJEIÇÃO.**

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei n. 32/2023, que "Cria a Guarda Civil Municipal do Município de Rio Branco e dá outras providências".

Constam dos autos projeto de lei, justificativa, ofício encaminhando a proposição para a Presidência, ofício da Presidência com a admissibilidade do projeto e despacho da Diretoria Legislativa encaminhando os autos à Procuradoria Legislativa.

É o necessário a relatar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Competência legislativa

O Projeto de Lei n. 32/2023 se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõe o art. 30, I, da Constituição Federal e o art. 22, I, da Constituição Estadual, por se tratar de matéria de interesse local, de relevância preponderante para os munícipes de Rio Branco.

### 2.2. Iniciativa

Quanto à iniciativa, vale ressaltar que o Prefeito é privativamente responsável por exercer a direção superior da administração municipal, competindo-lhe também a iniciativa legislativa em matéria de criação de órgãos do Município. Nesse sentido, menciono os seguintes dispositivos:

Constituição Federal, Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Constituição Federal, Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA



II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

Constituição Estadual, Art. 54. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao governador do Estado, ao Tribunal de Justiça do Estado, no âmbito de sua competência, satisfeitos os requisitos mínimos estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa do governador do Estado as leis que disponham sobre:

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgão do Poder Executivo.

Lei Orgânica do Município de Rio Branco, Art.36 - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal.(Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

Lei Orgânica do Município de Rio Branco, Art. 58- Ao Prefeito compete, privativamente, entre outras atribuições: (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

I – sem prejuízo do disposto no art. 64, representar o Município nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas que a lei não atribuir a outras autoridades, exercendo a direção superior da administração municipal, com o auxílio dos Secretários Municipais, do Procurador Geral do Município e do Auditor Chefe da Controladoria Geral do Município; (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

Pontue-se que o Supremo Tribunal Federal possui pacífico entendimento de que são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo as leis que dispõem sobre criação e extinção de órgãos da Administração Pública:

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO N. 12.516/2007. INSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES NAS UNIDADES DE SAÚDE DO ESTADO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para criação e extinção de órgão da administração pública. Precedentes. 2. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre órgãos da administração pública. Precedentes. 3. Ação direta julgada procedente. (ADI 4000, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 01-06-2017 PUBLIC 02-06-2017)

O projeto em análise determina a criação da Guarda Civil Municipal, interferindo na organização administrativa do Município. Não há dúvidas de que essas matérias são inerentes à organização e direção da Administração Pública municipal, enquadrando-se na competência privativa do Prefeito.

Como se nota, há vício de iniciativa e incompatibilidade com o princípio da separação de poderes e com os seguintes dispositivos: arts. 2º e 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal; art. 84, II, da Constituição Federal; arts. 6º e 54, § 1º, VI, da Constituição Estadual; e arts. 5º, 36, III, e 58, I, da Lei Orgânica.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA



De outra parte, o art. 8º da proposição fere o princípio da separação de poderes porquanto fixa prazo para regulamentação do projeto pelo Poder Executivo. Corroborando este entendimento, colaciono:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. 1. Exaurimento dos efeitos de parte dos preceitos transitórios impugnados, pois, com a edição dos diplomas legislativos regulamentadores, foram atendidos em plenitude os comandos questionados, os quais se restringiam a determinar que o Poder Executivo encaminhasse, em certo prazo, à Assembleia Legislativa os projetos de lei sobre as matérias ali versadas. Prejudicialidade da ação na parte em que são impugnados o parágrafo único do art. 7º; o parágrafo único do art. 12; o inciso I do art. 16; o § 1º do art. 25; o art. 57; e o art. 62, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 2. Os arts. 19 e 29 do ADCT da Constituição do Rio Grande do Sul incidem em inconstitucionalidade formal, por ofensa às regras de competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Criação de loterias e implantação do seguro rural no Estado. Embora ausente conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, como decorre da repartição de competências estabelecida na Constituição Federal. 3. **É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder.** Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. (STF, ADI 179, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-062 DIVULG 27-03-2014 PUBLIC 28-03-2014 RTJ VOL-00228-01 PP-00025)

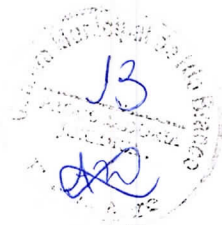
Decisão  
[...]

Ademais, verifica-se que o Tribunal de origem julgou parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, apenas para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo que estabelece prazo de 90 (noventa) dias para a regulamentação da norma pelo Poder Executivo. A propósito, veja-se trecho do acórdão recorrido (fls. 58-59, Vol. 10):

“Outrossim, o art. 4º da lei em análise também deve ser declarado inconstitucional na parte em que fixa prazo determinado para que o Poder Executivo regule a lei, uma vez que tal fixação representa afronta ao princípio da Separação dos Poderes.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Desse modo, deve ser reconhecido vício de inconstitucionalidade parcial do aludido dispositivo que tem a seguinte redação: Esta lei será regulamentada no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação, eis que por meio de sua redação o legislador municipal invadiu o âmbito das atribuições do Poder Executivo, em ofensa ao princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 5º, da Constituição Paulista.

De fato, na ADI nº 2020282-35.2017.8.26.0000 este C. Órgão Especial, por maioria de votos, adotou entendimento segundo o qual a imposição de que o Executivo regulamente certa norma dentro de um prazo rígido representa indevida interferência no juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo”.

O Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento da ADI 179/RS, de relatoria do Ministro DIAS TOFFOLI, DJe de 28/3/2014, fixou entendimento segundo o qual é vedado ao Poder Legislativo fixar prazo para que o Executivo edite normas legais ou regulamentadoras. Eis a ementa do paradigma:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. 1. Exaurimento dos efeitos de parte dos preceitos transitórios impugnados, pois, com a edição dos diplomas legislativos regulamentadores, foram atendidos em plenitude os comandos questionados, os quais se restringiam a determinar que o Poder Executivo encaminhasse, em certo prazo, à Assembleia Legislativa os projetos de lei sobre as matérias ali versadas. Prejudicialidade da ação na parte em que são impugnados o parágrafo único do art. 7º; o parágrafo único do art. 12; o inciso I do art. 16; o § 1º do art. 25; o art. 57; e o art. 62, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 2. Os arts. 19 e 29 do ADCT da Constituição do Rio Grande do Sul incidem em inconstitucionalidade formal, por ofensa às regras de competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Criação de loterias e implantação do seguro rural no Estado. Embora ausente conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, como decorre da repartição de competências estabelecida na Constituição Federal. 3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente”.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Por pertinente, cite-se o seguinte trecho do voto proferido pelo Ilustre Min. DIAS TOFFOLI, nos autos da ADI 179/RS:

“A questão maior que ora se apresenta em debate é o limite do poder constituinte decorrente na conformação da estrutura organizacional do ente federado.

Alega o requerente que a Assembleia Legislativa, ao condensar diversos dispositivos na parte transitória da Constituição estadual, teria criado verdadeiro plano de governo, dirigido ao Poder Executivo, estabelecendo prazo para o encaminhamento de proposições legislativas sobre assuntos diversos, muitos deles, inclusive, de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo. Teria, ademais, determinado a prática de atos administrativos materiais em certo período de tempo, em violação do postulado da separação dos Poderes.

Com efeito, assiste razão ao autor.

Sabe-se que o Poder Legislativo estadual, imbuído da função de constituinte secundário/condicionado, conformado pelas diretrizes principiológicas da Lei Fundamental, pôde (e ainda pode, por meio de emenda), durante a elaboração da Constituição do Estado, realizar a estruturação do ente federado, definindo-lhe os contornos fundamentais.

Contudo, a legitimidade de conformação dada ao referido Poder está cingida pela reserva de atribuições e competências próprias de cada Poder postas na Constituição Federal, à qual, por ser dotada de soberania, cabe definir, de modo peculiar, no Estado brasileiro, o delineamento da divisão dos poderes (funções) e suas interações (independência e harmonia).

Ora, muito embora a Constituição, consoante o comando do caput do art. 25 da Carta de 1988, tenha deferido aos estados o poder de se auto-organizarem e de se regerem pelas suas próprias constituições, o poder constituinte decorrente encontra limites nos princípios estabelecidos na Carta Federal. Nesse sentido, também, é o teor do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 11 – Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.”

Com efeito, a Carta da República positivou o princípio da separação dos Poderes, nos termos do seu art. 2º (“são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”), conferindo-lhe delineamentos próprios, cuja formulação adotada há de ser imposta a todos os estados da Federação. A propósito, salutar a transcrição de trecho memorável do voto proferido pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence:

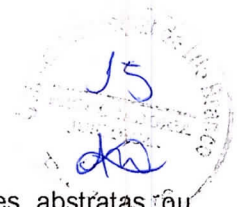
“Não há dúvida de que o princípio da separação e independência dos Poderes – instrumento que é da limitação do poder estatal –, constitui um dos traços característicos do Estado Democrático de Direito.

Mas, como a pouco assinalava neste mesmo voto, é princípio que se reveste, no tempo e no espaço, de formulações distintas nos múltiplos ordenamentos positivos que, não obstante a diversidade, são fiéis aos seus pontos essenciais.

Por isso, quando erigido, no ordenamento brasileiro, em princípio constitucional de observância compulsória pelos Estados-membros, o que a



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA



estes se há de impor como padrão não são concepções abstratas ou experiências concretas de outros países, mas sim o modelo brasileiro vigente de separação e independência dos Poderes, como concebido e desenvolvido na Constituição da República” (ADI nº 98/MT, Relator Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 31/10/97).

Nesses termos, conforme consolidada jurisprudência desta Corte, é a Constituição da República a grande legitimadora dos mecanismos de freios e contrapesos, sendo vedado aos estados criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental (ADI nº 1.905/RS-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 5/11/04; ADI nº 3.046/SP; Min. Rel. Sepúlveda Pertence, DJ de 28/5/04; ADI nº 2.911/ES, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 2/2/07).

A Carta Política, ao estabelecer a competência de cada um dos poderes instituídos, confiou ao chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública”.

Nesse contexto, verifica-se que o acórdão recorrido não se afastou da jurisprudência desta CORTE.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.**

Publique-se.

Brasília, 27 de março de 2019.

Ministro Alexandre de Moraes

Relator

(STF, RE 1193320 / SP, Decisão monocrática, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 27/03/2019, Publicação DJe-066 DIVULG 02/04/2019 PUBLIC 03/04/2019)

Diante dos vícios apontados, é recomendável a rejeição do projeto de lei.


### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que existe óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 32/2023.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final.

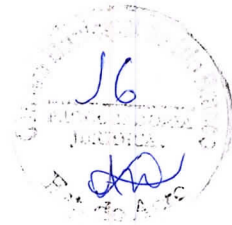
É o parecer.

Rio Branco-Acre, 21 de junho de 2023.

  
Renan Braga e Braga  
Procurador



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL**



**PROJETO DE LEI Nº 32/2023**

**ASSUNTO:** PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI Nº. 32/2023 QUE “CRIA A GUARDA CIVIL MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

**DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL**

Aprovo o Parecer de nº. 227/2023, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos ao Setor de Apoio às Comissões Técnicas.

Rio Branco-AC, 22 de junho de 2023.

**Evelyn Andrade Ferreira**  
Procuradora-Geral  
Matrícula 11.144

**RECEBIDO EM**

\_\_\_\_/\_\_\_\_/2023

**COMISSÕES TÉCNICAS**