



Parecer jurídico 234/2022

Ementa: Projeto de Resolução – “Alteração do dia de sessão ordinária” – i) **Processo Legislativo** : Separação de Poderes - Autonomia – Reserva de Iniciativa – Resolução enquanto norma jurídica de 1º Grau – Impossibilidade da matéria ser regida por Decreto Autônomo - Iniciativa Privativa do Legislativo – Doutrina - Art.59 inciso VII da CF. **2)MÉRITO** – Modificação do expediente- Art.230 § 2º do Regimento Interno. **3)Conclusões** ; Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição. 4)Referências Bibliográficas.

I.RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Resolução que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Fica a 23ª Sessão Ordinária, prevista para 11 de julho de 2022 (segunda-feira), adiada para 12 de julho de 2022 (terça-feira), em caráter excepcional, mantendo-se seu início às 18 horas.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.

II. DOS FUNDAMENTOS PROPEDÊUTICOS

A análise e compreensão do presente projeto de lei perpassa a prévia abordagem dos conceitos do que vem a ser o devido processo legislativo, bem como a compreensão do conceito das normas jurídicas de 1º(primeiro) grau e ainda o estudo e abordagem da Autonomia de cada um dos Poderes.

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

A rigor, o devido processo legislativo é uma **garantia, do parlamentar e do cidadão** inscrita na cláusula do substantive *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), porque envolve a correta e regular elaboração das leis.

Sublinhe-se que existe um verdadeiro Direito Fundamental ao ***Devido Processo Legislativo*** e que pode ser sintetizado no direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferências, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucional e convencionalmente determinados.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O direito ao devido processo legislativo é, então, um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não constituindo um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis. Tal direito, ao contrário, funciona simultaneamente como um direito de defesa e como um direito à organização e ao procedimento.

E se o devido processo legislativo constitui-se numa cláusula constitucional, o processo legislativo enquanto modo de realizar a produção de normas jurídicas pode ser entendido como o conjunto de atos necessários a produção de uma norma jurídica em sentido amplo.

Firmada essa premissa, tem-se que as regras jurídicas dotadas de posição normativa primária no ordenamento jurídico receberam da Constituição da República a incumbência de inovar no ordenamento jurídico por meio da criação de direitos e o estabelecimento dos correspectivos deveres jurídicos regulando, assim, as situações jurídicas a elas submetidas.

Apenas para que não paire dúvida, para fins de conceituação de como é formado o ordenamento jurídico, adota-se aqui a premissa de *Valério Mazzuoli*¹, sintetizada na ideia de que normas que não sejam formal ou materialmente constitucionais podem ocupar na hierarquia normativa - entendida como a *pirâmide de Kelsen*² - a posição supralegal (situadas em nível inferior a da Constituição mas acima da lei).

E em nível inferior as normas supraleais encontram-se as Leis em sentido estrito (cuja tramitação se dá entre Executivo e Legislativo segundo o procedimento para elas previsto) e Resoluções.

Por fim, em degrau inferior encontram-se as normas infralegais.

Acrescento que as Leis constituem um empreendimento intersubjetivo proveniente da atuação entre o Executivo e o Legislativo, constituindo-se um produto do Constitucionalismo enquanto fenômeno afeto à limitação do poder.

Já as Resoluções constituem instrumento normativo de mesma hierarquia normativa que as leis, possuindo idêntica **força jurídica em face destas** exatamente porque constituem instrumento capaz de regular relações jurídicas, criar direitos e obrigações - é ato de deliberação de natureza político-administrativa, aprovada pela maioria do Parlamento e promulgada por sua Mesa.

¹ A Construção do conceito de normas supraleais consta da seguinte obra: **MAZZUOLI**, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

² A explicação sobre a hierarquia entre as normas jurídicas e a "pirâmide de Kelsen" consta da seguinte obra: **DE MORAES**, Guilherme Braga Peña. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O Ministro do STF Alexandre de Moraes³ salienta, nesse ponto, que

Resolução é ato do Congresso Nacional ou de qualquer de suas casas, tomado por procedimento diferente do previsto para a elaboração das leis, destinado a regular matéria de competência do Congresso Nacional ou de competência privativa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados

Moraes⁴ ainda conclui esse ponto afirmando que:

Não há participação do Presidente da República no processo legislativo de elaboração de resoluções, e conseqüentemente, inexistirá veto ou sanção, por tratar-se de matérias de competência do Poder Legislativo.

Assento que a Constituição Federal de 1988 limita-se a arrolar as resoluções como uma espécie normativa, como consta do art. 59:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

[...]

VII - resoluções.

Apenas para fins de explicitação, abro um parênteses para dizer que, pelo menos desde a Emenda Constitucional 33/01, existem no ordenamento jurídico positivo outros veículos normativos capazes de instituir comandos hábeis a dirigir e impor normas de conduta passíveis de observância obrigatória.

Exemplificativamente, cito a figura do Decreto Autônomo, objeto de longa e respeitável produção bibliográfica de André Cyrino⁵.

Falta ainda falar sobre a Autonomia do Legislativo no seio da Teoria da Separação dos Poderes.

Para tanto, lembro que a construção dogmática da Separação de Poderes enquanto Teoria remonta as obras de Montesquieu⁶ e John Locke⁷, consagradas em todas as Cartas constitucionais dos séculos XVIII e XIX por força do artigo 16º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

³ **MORAES**, Alexandre de. Direito constitucional. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016, pg. 694.

⁴ Op citada página 697.

⁵ **BINENBOJM, ; CYRINO, A. R.** . *Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico*. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

⁶ **MONTESQUIEU**,C.S. O Espírito das Leis. 3.ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

⁷ **LOCKE**, John. Segundo Tratado sobre o Governo Civil. Trad. Alex Marins, São Paulo: Martin Claret, 2003.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Seguindo, e de modo muito geral, pode-se dizer que a separação dos poderes pretende, a um só turno, limitar e combater a concentração de poder, e a natural tendência "absolutista" que ocorre quando há o exercício do poder político pela mesma pessoa ou grupo de pessoas.

Seu predicado essencial repousa no equilíbrio e estabilidade entre os Poderes já que o sistema democrático e politicamente equilibrado destina-se a evitar que as prerrogativas de cada um dos poderes venha a ser usurpada ou violada por outro deles, ainda que não se chegue a caracterizar submissão política de um sobre o outro.

E sendo cada um dos poderes independentes e autônomos, a chave conceitual que deve servir de filtro, e critério, para observar o presente projeto de lei é a noção de autonomia que nos foi bem exposta pelos "*founding fathers*"⁸ Jay, Madison e Hamilton nos artigos federalistas, originalmente publicados em 1787-1788 sob o codinome PUBLIUS⁹.

Com efeito, deve-se lembrar que pela clássica concepção da teoria política, a função executiva se caracteriza pelo primado da **aplicação** da força pública (e da autoridade que lhe é atribuída pelo ordenamento jurídico) no escopo de assegurar a vigência e coatividade que tornam a Constituição Federal, Lei e o direito verdadeiras **normas de conduta** cuja observância é obrigatória já que, se assim não fosse, os textos normativos se resumiriam a uma "folha de papel"¹⁰.

A função legislativa nessa histórica construção, ao contrário, tem como ponto central o poder de **decidir** sobre o modo pelo qual a força pública será empregada.

Nessa perspectiva, responder acerca tanto da constitucionalidade ou não da proposta de Resolução aqui estudada quanto de sua convencionalidade e ainda de sua legalidade engloba, ainda, o estudo do conceito da Autonomia conferida a cada um dos Poderes da República.

E de modo muito resumido tem-se que sua Autonomia consiste num conjunto de posições jurídicas ativas, apto a qualificar a liberdade de cada um desses centros de poder,

⁸ Alexander Hamilton, John Jay e James Madison são tratados pela historiografia e pela doutrina majoritária como verdadeiros "pais fundadores" do sistema constitucional norte americano porque os artigos federalistas por eles escritos foi prévia, e essencial, a aprovação da Constituição Norte Americana, no ano de 1788, por parte das outrora Colônias. Tal obra consistia num ensaio sobre a Constituição Federal norte-americana e era formada por 85 artigos publicados originariamente em diversos jornais de Nova York, iniciando no *Independent Journal*, em 27 de outubro de 1787.

⁹ O inteiro teor dos artigos federalistas pode ser consultado na seguinte obra: **MADISON**, James; **HAMILTON**, Alexander; **JAY**, John. *Os artigos federalistas*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

¹⁰ A obra que enxerga a Constituição e o sistema de Leis como "folhas de papel", porque fruto dos "fatores reais" de poder, foi pensada por Ferdinand Lassale e pode ser consultada pela seguinte referência: LASSALE, Ferdinand. *Qué es una constitución?* Trad. W. Roces. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1946.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

que **instrumentaliza a realização** dos **desígnios institucionais** de cada uma das instâncias políticas.

A autonomia é precisamente entendida como um verdadeiro poder de escolha e - de decidir livremente - dentro de um espaço que tenha sido razoavelmente demarcado, consideradas as possibilidades juridicamente previstas para tanto.

Entendidas então as balizas conceituais subjacentes ao estudo do tema, tem-se que autonomia constitucional conferida ao Legislativo manifesta-se por diversos meios previstos pelo próprio constituinte pátrio.

Rememoro, então, que um desses modos de manifestação da Autonomia do Legislativo se enxerga da leitura das regras de reserva de iniciativa, cuja particularidade está em *resguardar a seu titular* a decisão de propor **direito novo** em matéria confiada a sua **especial atenção**, ou a seu interesse preponderante.

A rigor, as regras de reserva de iniciativa importam em uma projeção específica da Separação de Poderes onde resguarda-se a seu titular a prerrogativa de optar pelo MOMENTO em que o debate legislativo deve se iniciar.

Consigne-se, também, que as regras de iniciativa reservada estão entre as disposições que mais singularizam a identidade institucional da Federação brasileira, exatamente porque demarcam e delimitam, de forma incisiva, o terreno de competências privativas assinaladas a cada uma das instância políticas do país.

Aliás, o fundamento mais claro dessa disposição cinge-se aos arts. 25 da Constituição Federal e art. 11 de seu ADCT.

Assim, as regras necessárias ao disciplinamento do expediente de funcionamento da Câmara Municipal devem ser feitas por Resoluções ou por atos normativos de hierarquia jurídica a elas inferior, desde que nessa última hipótese NÃO haja inovação jurídica, porque a exceção dos Decretos Autônomos, a regra é que os atos normativos infralegais NÃO possam inaugurar ou suprimir direitos e obrigações.

Rememoro, por fim, que o Regimento Interno é espécie de Resolução, constituindo-se em norma jurídica especificamente destinada a regular os aspectos formais e instrumentais que viabilizem a realização dos trabalhos e do funcionamento do expediente da Câmara Municipal.

O campo de normatividade desse instrumento jurídico restringe-se ao âmbito interno da Câmara Municipal já que por ele são fixadas normas jurídicas de 1º(primeiro) grau cujos destinatários são os vereadores, servidores e todos aqueles que se vinculem, de algum modo, ao funcionamento administrativo desta casa de leis.



III. DO CASO CONCRETO

A Proposição de Resolução agora escrutinada versa sobre a alteração do expediente e do funcionamento de uma específica sessão ordinária desta Câmara Municipal.

Nesse passo, lembro que o artigo 210, § 2º e o caput do artigo 372 do Regimento Interno, conferiu iniciativa concorrente à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes ou a qualquer Vereador, para a propositura de Resolução destinada a alterar o Regimento Interno e o Regulamento do funcionamento da Câmara Municipal.

Diz-se, aliás, que essa iniciativa é concorrente porque o poder de iniciar o debate legislativo sobre esse tema pode ser exercido, de modo autônomo, independente, e assim, por direito próprio por qualquer um daqueles que estejam mencionados no citado dispositivo normativo.

Isso é o que se extrai da leitura e inteligência dos respectivos dispositivos pertinentes, litteris:

*Art. 210. Projeto de Resolução é a proposição destinada a **regular assuntos de economia interna da Câmara**, de natureza político-administrativa e versará sobre a sua Secretaria Administrativa, a Mesa e os Vereadores.*

§ 1º Constitui matéria de projeto de Resolução:

- a) destituição da Mesa ou de qualquer de seus membros;*
- b) fixação da remuneração dos Vereadores e da verba de representação do Presidente da Câmara;*
- c) elaboração e reforma do Regimento Interno;*
- d) julgamento de recursos;*
- e) constituição das Comissões de Assuntos Relevantes e de Representação;*
- f) organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos ou Funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e os limites constitucionais; (art. 48 c.c. art. 51, IV da CF)*
- g) a cassação de mandato de Vereador;*
- h) demais atos de economia interna da Câmara.*

*§ 2º **A iniciativa dos projetos de Resolução poderá ser da Mesa, das Comissões ou dos Vereadores, sendo exclusiva da Comissão de Constituição, Justiça e Redação a iniciativa do projeto previsto na alínea "d" do parágrafo anterior.***

§ 3º Os projetos de Resolução serão apreciados na sessão subsequente à sua apresentação.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Saliento que o Regimento Interno expressamente prevê que as Sessões Ordinárias da Câmara serão realizadas às 18 horas nas segundas-feiras.

Tal norma jurídica abre exceção somente em caso de não haver expediente neste dia, quando então a mesma será prorrogada para o próximo dia útil seguinte.

Vê-se, então, que é imprescindível que qualquer alteração no calendário de funcionamento das sessões se dê através de Projeto de Resolução sob pena de, em assim não sendo, violar-se o Princípio Constitucional da Juridicidade e as normas sobre o tema que caracterizam o devido processo legislativo.

Portanto, não enxergo óbice jurídico ao prosseguimento do projeto de Resolução aqui proposto, exatamente porque a matéria nele contida deve ser regulamentada por esse instrumento normativo.

IV. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem à cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), a Autonomia do Legislativo, a Separação de Poderes e Hierarquia Normativa que grava a estrutura constitucional pátria, opino para que o presente projeto de Resolução tenha prosseguimento nesta casa de Leis.

Friso que, nos termos da Legislação pertinente ao tema (Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque) a aprovação da proposição ora em análise está sujeita, quando da tramitação do processo legislativo, à Maioria qualificada (absoluta) e única discussão e votação nominal.

Saliento que todo o acima exposto constitui o conjunto de conclusões daquilo que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 06/07/2022.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261

Referências bibliográficas:

.BINENBOJM, ; CYRINO, A. R. . *Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico.* Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

.**LASSALE**, Ferdinand. *Qué es una constitución?* Trad. W. Roces. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1946.

.**LOCKE**, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Trad. Alex Marins, São Paulo: Martin Claret, 2003.

.**MADISON**, James; **HAMILTON**, Alexander; **JAY**, John. *Os artigos federalistas*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

.**MAZZUOLI**, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

.**MENDES**, Conrado Hubner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

.**MONTESQUIEU**, C.S. *O Espírito das Leis*. 3.ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

.**MORAES**, Alexandre de. *Direito constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016

.**MORAES**, Guilherme Braga Peña de. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.