



## PARECER Nº 47/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.342/2017

Apresentado pelo Vereador: Sérgio Siqueira

Em: 14 de março de 2017

EMENTA: Institui políticas públicas voltadas para a profissionalização da mulher no âmbito do município de Caruaru.

TEMA 1 – Política Pública

TEMA 2 – Qualificação de Mulheres

TEMA 3 – Emprego

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador *Sérgio Siqueira*, o qual institui políticas públicas para a profissionalização da mulher no âmbito do município de Caruaru.

O cerne do projeto de lei é criar um centro de profissionalização que incentive o desenvolvimento de ações educacionais e organizacionais para as mulheres. Com termos amplos, o edil tem a iniciativa de implementar política que promova qualificação de mulheres, estimulando o desenvolvimento e a vocação econômica do município.

Com a devida justificativa, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

**É o relatório.**

**Passo a opinar.**

## 2. ANÁLISE

### 2.1 - Da Competência da Iniciativa Legal

Como é de saber comum, a CF/88 consagra a repartição da função legislativa entre a União, os Estados/DF e os Municípios. Ato contínuo, é indubitável que o Poder Executivo detém uma considerável parcela de iniciativa legislativa, o que é comumente chamado de “reserva da administração”.

Nesse diapasão, a Constituição de Pernambuco é explícita ao informar as matérias que tem iniciativa reservada ao chefe do executivo, tornando viciada qualquer proposição que não provenha deste Poder. A exemplo prático pode-se citar os seguintes termos normativos, *in verbis*:

Art. 79. São poderes do Município, **independentes e harmônicos** entre si, o Executivo e o Legislativo.

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição.

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre

(...)

VI - **criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.**

Art. 37. **Compete privativamente ao Governador** do Estado:

(...)

II - **exercer**, com o auxílio dos Secretários de Estado, **a direção superior** da administração estadual;

Conforme o exposto, o legislador municipal não tem plena autonomia para confecção de atos normativos. O edil deve obedecer ao disposto nas Constituições Estadual e Federal, tudo com vistas a efetividade e sistemática do ordenamento jurídico nacional.

Art. 76. O Município reger-se-á por lei orgânica votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **segundo os princípios estabelecidos na Constituição da República e nesta Constituição.**

No caso em tela, vislumbra-se uma implantação de política pública voltada para mulheres, concomitantemente com a criação de um Centro de Profissionalização da Mulher que impulse e administre as ações. São exatos os ditames presentes nas cabeças dos artigos 1º e 2º, do PL 7.342/2017 em exame, observe-se:

Art. 1º – Institui políticas públicas voltadas para a implementação de **Centros de Profissionalização da Mulher.** (g.n)

(....)

Art. 2º – Os Centros de Profissionalização da Mulher deverão:  
(...)

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que política pública, que estrutura e inova órgãos e entidades do Poder Executivo, dependem da iniciativa do ente competente. É condição de validade do próprio processo legislativo que tal fato político ocorra, sob pena de vício formal de iniciativa. Neste sentido vale lembrar as lições do professor Hely Lopes Meirelles:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre a sua execução.** Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal ..." (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541).

O projeto de lei em espeque estabelece serviços a serem prestados no âmbito da administração, influenciando na estrutura de suas secretarias e órgãos. Verifica-se, de pleno, uma ingerência do legislativo municipal na criação, estruturação e atribuição de órgãos e secretarias municipais, vedação expressa contida na Constituição do Estado de Pernambuco.

Incontáveis vezes as cortes de Justiça tem proclamado a inconstitucionalidade dessas leis municipais, de iniciativa do legislativo, geradoras de situação de constrangimento ao Executivo.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROGRAMA MUNICIPAL MEU PRIMEIRO TRABALHO. LEI QUE IMPLEMENTA POLÍTICA PÚBLICA E ACARRETA AUMENTO DE DESPESAS AO MUNICÍPIO. PROJETO ORIUNDO DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1- Na esteira da orientação dominante nesta Corte Superior, é inconstitucional a lei de iniciativa do Legislativo Municipal que implementa política pública do primeiro emprego, por acarretar aumento de despesas ao Município, em frontal ofensa ao princípio da separação de poderes. 2- Representação julgada procedente. (TJMG, ADI nº 1.0000.11.059660-8/000, Rel. Des. Antônio Armando dos Anjos, julgamento em 27.02.2013). (g.n)**

#### **TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 990100058690 SP (TJ-SP)**

Data de publicação: 28/09/2010

**Ementa:** "ADIN. Lei Municipal. **O programa do primeiro emprego.** Invasão da competência da União. 1. Lei Federal nº 11.692 /2008, que alterou a de nº 11.125 /2005, instituiu o programa primeiro emprego que implica na conjugação de contrato de trabalho e sistema educacional, conforme é confirmado pela referência à Lei nº 9.394 /96 (art. 11). 2. **Não foi autorizado que o Estado, Distrito Federal e Municípios editassem leis instituindo programas semelhantes mediante edição de leis locais.** 3. **Não tem a Câmara Municipal iniciativa legislativa para criar serviços com criação de ônus sem precisa indicação da fonte de custeio.** 3. Violação dos artigos 22 , I e 24 , IX , da CF , 5o, 25 e 47, II, c.c. 144 da CE. Ação procedente"

Ainda que assim não fosse, o projeto de lei não faz referência à estimativa de gastos que a Administração pública deverá desembolsar em relação a elaboração, implantação, divulgação, manutenção dos centros de profissionalização e os gastos com o pessoal.

Tal fato torna o PL incompatível com o art. 19, § 3, inciso II, combinado com o art. 128, inciso V, ambos da CEPE, pois cria obrigações para o Executivo, sem indicar os recursos orçamentários para atendimento dos deveres nele contidos, sendo lógico que sua implementação demandará a utilização de recursos humanos, operacionais e financeiros.

Art. 19 (...)

§ 3º **Não será permitido aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do Governador**, exceto nas emendas aos projetos de lei dos orçamentos anuais e de créditos adicionais, que somente poderão ser aprovadas, caso:

(...)

II - **indiquem os recursos necessários, admitidos somente os provenientes de anulação de despesas da mesma natureza**, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço de dívida, transferências tributárias constitucionais para os Municípios, relacionadas com a correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei;

Art. 128. São vedados:

(...)

V - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

A Procuradoria de Justiça, em parecer jurídico sobre casos envolvendo vício de iniciativa, deixa bem nítido o entendimento de que a direção superior de órgãos e secretarias cabe ao Prefeito, sendo que escolas enquadram-se no conceito de órgãos administrativos.

**“A matéria disciplinada pela lei impugnada encontra-se no âmbito da atividade administrativa do município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais. Questões relacionadas à organização interna da rede de ensino municipal são exclusivas da Administração Pública, a cargo do Chefe do Poder Executivo, porque cria deveres ao poder público municipal.** Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração. Nas se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Logo, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo. Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, determinando a divulgação do cardápio da merenda escolar oferecida aos alunos da rede municipal de ensino, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes. A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes prevista na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, 'a' e 144). (...)

Ainda que se imagine que houvesse necessidade de disciplinar por lei alguma matéria típica de gestão municipal, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, mesmo quando ele não possa discipliná-lo por decreto nos termos do art. 47, XIX, da Constituição Estadual. Assim, a Lei, ao estabelecer atribuições ao Poder Executivo, de um lado, viola o art. 47, II e XIV, no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o art. 24, § 2º, 2, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo” (cf. fls. 56 e 58).

Ad. Melo



Portanto, o projeto de lei adentra na seara do administrador público, situação que lhe é vedada, visto que ofende diretamente os artigos 19, §1º, inciso VI e § 3º, II, art. 37, inciso II e o 128, inciso II, todos da Constituição do Estado de Pernambuco.

### 3. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela **rejeição total** do projeto de lei 7.342/2017, por sofrer de flagrante inconstitucionalidade.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Caruaru, 27 de abril de 2017.

*Anderson Victor F. de Melo*

Anderson Victor F. de Melo

Mat. 740-1

Analista Legislativo | Direito