



PARECER Nº 43/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.336/2017

Apresentado pelo Vereador: Cecílio Pedro

Em: 16 de março de 2017

EMENTA: Dispõe sobre a inserção de informações a respeito dos Serviços da Rede de Proteção à Mulher em materiais Didático-pedagógicos fornecidos pelo Município e dá Outras providências.

TEMA 1 – Política Pública

TEMA 2 – Informações de Interesse Coletivo

TEMA 3 – Rede de Proteção à Mulher

Senhor Consultor Jurídico Geral,

1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador *Cecílio Pedro*, o qual dispõe sobre a inserção de informações a respeito dos Serviços da Rede de Proteção à Mulher em materiais Didático-pedagógicos fornecidos pelo Município e dá Outras providências.

O Projeto apresentado tem o intuito de fornecer informações, notadamente as mulheres, sobre a rede de proteção estadual. Como ainda existem pessoas que sofrem com a prática de violência doméstica, sendo números absolutos bem absurdos, a ideia é que o material pedagógico do Município carreguem informações que facilitem as mulheres buscar a devida proteção.

Devidamente justificada, 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 Competente da Iniciativa Legal

A iniciativa legislativa faz parte do processo de elaboração da norma. Não levando em consideração a clássica divisão dos Poderes, sugerida por Montesquieu, em que a proposição de normas gerais e abstratas seriam de competência exclusiva do Legislativo, enquanto ao Poder Executivo deveria cumpri-las ou vetá-las, nada mais que isso.

Modernamente, sabe-se que as funções estatais não se afiguram como “poderes” em si, mas em atividades típicas do Poder. Assim, segundo a nossa Carta Magna, existem matérias que são de iniciativa exclusiva do Executivo, considerando-se inconstitucional qualquer ato diferente.

Art. 61. (...)

§ 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;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) **organização e funcionamento** da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Seguindo o preceito Constitucional, a Constituição de Pernambuco é explícita ao informar as matérias que tem iniciativa reservada ao chefe do executivo, tornando viciada qualquer proposição que não atenda a isto. 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. (...)

§ 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 que o edil pretende inserir informações no material didático e, com isto, atribuindo obrigação a órgãos e estrutura administrativa. Nos termos exatos do projeto, observe-se o que preconiza o art. 1º:

Art. 1º – Os materiais didático-pedagógicos fornecidos pelo Município de Caruaru deverão conter informações sobre os serviços da Rede de Proteção à Mulher no Estado de Pernambuco.

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que programa, 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 esboço estabelece uma atribuição para Secretaria de Educação, como também a assunção de uma nova despesa. Verifica-se, de pleno, uma ingerência do legislativo municipal na criação, estruturação e atribuição de órgãos e secretarias municipais, situação que vai de encontro ao disposto 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.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - CRIAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ("PROGRAMA") E OBRIGAÇÕES CORRELATAS - SEPARAÇÃO DE PODERES - VÍCIO DE INICIATIVA - EXISTÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA - É inconstitucional a Lei Municipal de Atibaia 3.963, de 04 de março de 2011, que dispõe sobre a implantação de **programa** de apoio ao cooperativismo pelo Poder Público, criando-lhe várias obrigações, porque traduz ingerência na competência exclusiva do Chefe do Executivo pelo Poder Legislativo, pois ao Prefeito cabe organizar e executar todos os atos de administração municipal, notadamente os serviços públicos, mesmo que denominados "programas" - Ademais, cria despesa sem indicação de fonte de receita - Violação dos arts. 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente. TJSP-ADIN 52691120118260000-J. 08/02/2011



Ementa: EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE VIANA Nº 2.590/13. VÍCIO DE INICIATIVA. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PROCEDÊNCIA. EFICÁCIA EX TUNC DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Municipal nº 2.590/13 dispõe sobre a criação do Programa de Educação de Ensino Fundamental, Olimpíadas do Saber, no âmbito da municipalidade e fixa outras providências. 2. A autoria do projeto que culminou com sua aprovação incumbiu ao vereador Gilmar José Mariano. **3. Todavia, pelo fato de que a aludida lei instituiu atribuições a uma das secretarias municipais, em respeito ao princípio da simetria e à regra do art. 63, parágrafo único, VI da CE, a iniciativa de tal lei caberia exclusivamente ao Prefeito Municipal.** 4. **Inconstitucionalidade formal reconhecida.** TJES-ADIN 00133697720148080000. j. 31/10/2014

Outrossim, o projeto determina que a Prefeitura deve tomar as providências para cumprir a lei, sendo que as dimensões devem ser proporcionais às da peça impressa. Vê-se que há uma edição de lei de efeito concreto, muito embora de cunho formal legislativo.

Como exposto, o PL é incompatível com o art. 19, § 3, inciso II, combinado com o art. 128, inciso V, ambos da CEPE, porque 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.

“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).

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 7.336/2017, por sofrer de flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade.

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

Caruaru, 09 de junho de 2017.



Anderson Victor Melo

Mat. 740-1

Analista Legislativo | Direito



Vanessa Xavier

Estagiária de Direito

De acordo _____

Câmara Municipal de Caruaru-PE, ____ de ____ de 2017

João Américo

| Consultor Jurídico Geral |