



PARECER Nº 23/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.314/2017

Apresentado pelo Vereador: Alberes Lopes

Em: 23 de fevereiro de 2017

EMENTA: Institui o Programa “animais de estimação” nas unidades da rede municipal de ensino público e dá outras providências.

TEMA 1 – Política Pública

TEMA 2 – Meio Ambiente

TEMA 3 – Educação ambiental

1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador *Alberes Lopes*, o qual dispõe acerca da instituição de programa voltado a conscientização sobre animais de estimação na rede municipal de ensino público.

O projeto tem por escopo especificar uma educação ambiental voltada para a proteção de animais de estimação. O intuito do legislador é possibilitar que crianças, desde a tenra idade, tenham acesso a informações sobre trato, propriedade e convivência com animais, possibilitando que possam crescer com senso de responsabilidade e respeito para com os pets.

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 Competência

A competência de iniciativa de lei, que afunila por deveras a atuação do legislador municipal, é um ponto que merece destaque nesse PL. Já encontrasse pacificado que, a rigor do conteúdo, leis autorizativas, de iniciativa do Poder Legislativo, são viciadas desde o seu nascedouro.

Deve-se entender por “lei autorizativa” toda aquela proposição que se configura como verdadeiro ato administrativo, muito embora seja “formalmente” um ato legislativo. Não pode, e nem precisa, que uma lei autorize o Poder Executivo a agir dentro de uma competência que já lhe pertence, ou seja, não se precisa de permissão para fazer o que já lhe é atribuído.

“não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário” (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002). **Lei meramente autorizativa. Irrelevância. O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência.** Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.

As ilações expostas evidenciam o caráter máximo do Princípio da Separação dos Poderes, um dogma constitucional de observância obrigatória por todos. Leis autorizativas para competências já existentes são inconstitucionais porque repercutem na quebra da hierarquia do ordenamento, ou seja, vão de encontro ao determinado pelo constituinte originário.

Dessa forma, reforçando mais a ideia, o Chefe do Executivo não necessita de autorização legislativa para fazer aquilo que está na sua esfera de competência constitucional.



E, se porventura tal fato fosse adiante, o PL, transformado em lei, continuaria inconstitucional por conta da impossibilidade da constitucionalidade superveniente ante vício de iniciativa.

Sendo assim, a instituição de programa municipal é matéria relacionada a administração pública, cuja iniciativa fica a cargo do Prefeito. Em síntese, cabe ao administrador, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema.

A inconstitucionalidade do PL decorre então da violação da regra da separação dos poderes, prevista na Constituição de Pernambuco e de atenção obrigatória pelos municípios, observe-se:

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;

Art. 76. O **Município rege-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 ponto, é de se entender que o ato de administrar compreende o ato de planejar, organizar, dirigir e executar atividades próprias da gestão municipal. Sendo que, ao legislador é intrínseco a função de editar leis, ou seja, atos inovadores e normativos, eivados de generalidade e abstração.



O projeto de lei, objeto deste estudo, invade esfera de gestão administrativa, que como já salientado, é dever do Poder Executivo., visto que, envolve direção, planejamento, atribuição e execução de atos de governo, o que equivale a ato administrativo.

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712)

Assim, quando o ato formal de lei equivale, na prática, a indubitável ato administrativo, tal fato fere o ordenamento jurídico e torna-o nulo de pleno direito, pois viola a harmonia e independência dos poderes estatais.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 19/2007, DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ, QUE "DISPÕE SOBRE A CIRCULAÇÃO E PORTE DE CÃES DA RAÇA PITT-BULL, ROTTWEILER E MASTIM NAPOLITANO, E CÃES CONSIDERADOS VIOLENTOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE NÃO RESTA AFASTADO EM RAZÃO DE CONTER A LEI, EM SEU ART. 3º, MERA AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA ESTABELECEER CONVÊNIOS E PARCERIAS COM ENTIDADES E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PARA O FIEL CUMPRIMENTO DA LEI, PORQUE, EM OUTRAS DISPOSIÇÕES, IMPÕE AO PREFEITO MUNICIPAL O DEVER DE ADOTAR PROVIDÊNCIAS QUE O VINCULAM, POR FIM, A PROCEDIMENTO PRÓPRIO PARA POSSIBILITAR A EXECUÇÃO DO ATO NORMATIVO, RESULTANDO DAÍ, AINDA QUE DE FORMA REFLEXA, MAS INAFASTÁVEL, DESPESA PÚBLICA, À MARGEM DA INICIATIVA QUE A CONSTITUIÇÃO RESERVA AO CHEFE DO EXECUTIVO. AFRONTA AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, II, D, 61, I, 82, II E VII, 149 E 154, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL CARACTERIZADAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022889695, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 26/05/2008)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.645, de 07 de abril de 2015, do município de Catanduva, que dispõe sobre "implantação da disciplina educação financeira nas escolas". VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. **Lei impugnada, de autoria parlamentar, que ao interferir na forma de prestação de serviço público de ensino, mediante acréscimo de atividade curricular denominada "Educação financeira" nas Escolas Públicas Municipais, avançou sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, tratando de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.** Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 47, II, XIV e XIX, a e 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 6.133/2014, de autoria parlamentar, dispondo sobre a obrigatoriedade de avaliação médica e psicológica de alunos no primeiro ano do ensino fundamental, nas escolas da Rede Municipal de Ensino. **1. Norma que dispõe forma e modo de execução do ato que instituiu, sem definir a fonte orçamentária para tanto. 2. Vício de iniciativa, a configurar invasão de competência do chefe do Poder Executivo, incidindo igualmente no óbice da ausência de previsão orçamentária. 3. Ofensa à Constituição do Estado de São Paulo, especialmente os seus artigos 5º, 25, 47, II, XIV, e 144. 4. Julgaram procedente a ação, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 6.133/2014, do Município de Ourinhos.**

A violação da regra da separação dos poderes é um embasamento bastante utilizado pelos Tribunais para afastar, do ordenamento, leis municipais de iniciativa legislativa que interferem na gestão administrativa do município.

Ademais, o PL provocará a realização de despesas por parte da municipalidade, contrariado o disposto no art. 19, §1º, inciso II da Constituição de Pernambuco, que impõe tal iniciativa ao Chefe do Executivo.

Art. 19. (...)

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

(...)

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou **aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;**

Diante do exposto, resta claro que o PL 7.314/2017 padece de vícios insanáveis, situação que obsta seu seguimento, visto que, o processo legislativo envolve iniciativa, deliberação, sanção ou veto, promulgação e publicação, sendo que, neste caso, somente o titular pode deflagrar o devido processo.




3. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela **rejeição total** do projeto de lei 7.314/2017, por sofrer de flagrante inconstitucionalidade.

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

Caruaru, 20 de março de 2017.


Anderson Victor Ferreira de Melo
Mat. 740-1
Analista Legislativo | Direito