



## PARECER Nº 20/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.311/2017  
Apresentado pelo Vereador: Alberes Lopes  
Em: 23 de fevereiro de 2017

EMENTA: Institui o projeto "Conhecendo Serra dos Cavalos" 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 projeto "conhecendo Serra dos Cavalos".

O PL busca introduzir, nas escolas municipais, uma coordenada ação de visitas ao Parque Vasconcelos Sobrinho, popularmente conhecido como Serra dos Cavalos. A ideia do edil é agir num projeto educacional que favoreça o senso de respeito, proteção e propagação de ações voltadas a manutenção do dito parque, como também oferecer a prática da convivência com a natureza para os alunos.

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

O processo legislativo, com um todo, envolve a competência para propositura, a deliberação, aprovação ou veto, sanção e publicação. Em linhas gerais, uma propositura deve seguir uma instrumentalidade para que possa ser eficaz e ter vigência no ordenamento jurídico.

Nesse ponto, a competência para propositura deve total atenção ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, art. 2º, *caput*, da Constituição Federal. Tal princípio determina que são poderes harmônicos e independentes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Diante de tal mandamento, contido na Carta da República, é assente que o Poder Executivo tem autonomia e independência em relação ao Legislativo, neste caso, a Câmara Municipal de Caruaru. Esta independência encontrasse fundamentada também na Constituição de Pernambuco e na Lei Orgânica municipal, observe-se:

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

Art. 2 - São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Tais mandamentos deixam claro a importância do entendimento de que é contrário ao ordenamento jurídico a proposição legislativa que tenha o escopo de impingir ao Prefeito o que deve, ou não, ser feito em termos de administração pública, desse modo, o Executivo e o Legislativo devem ser independentes.

Eis a irretocável lição do Professor Hely Lopes Meirelles:

“leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 17ª edição, 2013, pág. 633).

De modo prático, a competência do Legislativo local é editar normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Executivo a direção superior da administração, regulamentando situações concretas e adotando medidas de planejamento, organizando e prestando serviços, ou seja, gerindo politicamente o município.

No caso em comento, quando o edil propõe um PL que obriga o Executivo a instituir um programa municipal, estabelecendo atribuição e alterando a rotina de órgãos, notadamente da Secretaria de Educação, o ato é materialmente administrativo, fato que usurpa a competência do alcaide.

O PL 7.311/2017 é um ato concreto de gestão cujo exercício e controle cabe ao chefe do Executivo, tudo em atenção ao disposto no art. 19, §1º, inciso VI, combinado com o art. 37, inciso II, todos da Constituição de Pernambuco, *verbis*.

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;

Assim, quando o projeto de lei determina um programa a ser implantado pelo executivo ele exorbita de sua competência e, deste modo, transgredir o Princípio da Separação dos Poderes, conforme devidamente mencionado.

Alguns julgados informam a aplicação da tese exposta, onde é nítida resposta do Judiciário, quando em casos análogos, são retirados de sua inércia e demandados dizer o direito à espécie, note-se:

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 994092243831 SP (TJ-SP)

Data de publicação: 05/04/2010

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N°4.764/09, DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, QUE INSTITUI PROGRAMA ESCOLAR CÂMARA VAI À ESCOLA - CÂMARA-MIRIM' INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL -VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO -VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24 , § 2 º, 1 E 2, 25 , 47 , II , XIV E XIX, a, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO -AÇÃO PROCEDENTE. "A Lei Municipal, de **iniciativa** parlamentar, instituiu o programa 'Câmara vai à Escola - Câmara Mirim'. Em se tratando de disposições referentes ao serviço público de ensino, caberia tão somente ao Poder Executivo a iniciativa legislativa. **Além disso, o gerenciamento dos serviços públicos municipais cabe à Administração Pública, a qual é dotada dos instrumentos e recursos para, mediante critérios de discricionariedade autorizados pela lei, analisar a conveniência e oportunidade de medidas como as que ora são discutidas. Destarte, porque constatadas a inconstitucionalidade formal e a inconstitucionalidade material ante a usurpação de prerrogativa exclusiva do Poder Executivo de perquirir da conveniência e oportunidade de implantar programa escolar com reflexos nas atribuições de suas secretarias e servidores, declara-se a inconstitucionalidade da lei em análise"**

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 21467143620168260000 SP 2146714-36.2016.8.26.0000 (TJ-SP)

Data de publicação: 02/02/2017

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.938, de 08.07.16, instituindo o dia 11 de agosto como o "Dia da Motivação da Leitura", com outras disposições. Competência concorrente. Matéria local, abrangida pela competência legislativa da Câmara de Vereadores. Não configurado vício de iniciativa, quebra do princípio da Separação dos Poderes ou violação à 'reserva administrativa'. Aplicação da técnica da interpretação conforme para restringir o alcance da lei à rede pública de ensino municipal. (art. 1º). Vício de iniciativa. (Art. 6º - 'A unidade escolar deverá promover um trabalho pedagógico ...'). **Ocorrência. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que**

interfiram na gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Afronta a preceitos constitucionais (art. 5º, 47, incisos II e XIV; e a44 todos da Constituição Bandeirante). Precedentes do STF. Fonte de custeio. Ausente violação aos arts. 25 e 176 da CF . Inexistência de despesa pública. Precedente. Ação procedente, em parte

Ato contínuo, o PL é 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).


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 7.311/2017, por sofrer de flagrante inconstitucionalidade.

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

Caruaru, 21 de março de 2017.

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