

## PARECER Nº69/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.489/2017

Apresentado pelo Vereador: Fagner Fernandes

Em: 04 de maio de 2017

EMENTA: Dispõe sobre a criação do programa “Minha Árvore” nas creches e instituições de ensino do município de Caruaru e dá outras providências.

TEMA 1 – Política Pública

TEMA 2 – Meio Ambiente

TEMA 3 – Cultivo de Mudanças

Senhor Consultor Jurídico Geral

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador *Fagner Fernandes*, o qual dispõe sobre a criação do programa “minha árvore”, destinado ao cultivo de mudas de árvores em creches e instituições de ensino do município de Caruaru.

O projeto tem a finalidade de aproximar alunos da temática da proteção ao meio ambiente. A questão do cultivo de mudas, segundo o autor: *promove também o senso de responsabilidade, pois os alunos serão responsáveis pelos cuidados com a árvore.*

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 – Do Prazo Legal.

O projeto de lei foi apresentado na supervisão legislativa no dia 04 de maio de 2017, considerando o prazo legal do art. 247 do Regimento Interno e o recesso legislativo, o *dies ad quem* acontecerá em 14 de agosto, pronunciando-se a Comissão em tempo hábil.

### 2.2 – Da Competência.

A iniciativa legislativa é bastante nobre, muito embora esbarre em patente vício de Constitucionalidade. O projeto de lei é verticalmente incompatível com o ordenamento Constitucional por violar princípio federativo, bem como a separação dos poderes, previstos nos artigos 19, §1º, VI, art. 37, II, art. 79, da Constituição de Pernambuco, aplicável aos municípios por força do art. 76.

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

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.**

A matéria encontrasse no âmbito da atividade administrativa do município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem ao chefe do executivo, com o auxílio dos secretários municipais, vide art. 37, inciso II da CEPE.

A instituição deste programa municipal é matéria exclusiva relacionada à Administração Pública, a cargo do Prefeito Municipal, porque disciplina um assunto que envolve estrutura de órgãos e secretarias, vide, a título de exemplo, o emanado disposto nos arts.2º e 5º do Projeto de Lei:

**Art. 2º – O Cultivo de mudas de árvores será realizado por alunos das creches e escolhas, sob a supervisão de seus professores e com apoio das comunidades.**

**(...)**

**Art. 5º – Cabe ao Poder Executivo Municipal através de seu órgão competente, o fornecimento de orientação técnica, equipamentos, adubos e sementes necessários à execução do programa.**

Como visto, trata-se de uma ação nitidamente administrativa, clara representação de atos de gestão, de uma escolha política para a satisfação das necessidades coletivas, vinculada aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera deste poder.

E, discordando do edil quando afirma que a matéria é de iniciativa comum, o assunto em voga não se trata de atividade sujeita à disciplina legislativa. Logo, não é dado a esta Casa ocupar-se com a referida matéria, sob pena de permitir que o legislador administre, invadindo área do Executivo.

“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)

Quando o Poder Legislativo propõe lei disciplinando atuação administrativa, como a em estudo, obrigando o Executivo a disponibilizar professores, equipamentos, orientação técnica, equipamentos, adubos e sementes, invade, indevidamente, esfera que é própria do administrador público, violando o princípio da separação dos poderes.

Cabe essencialmente a administração pública, e não ao legislador, deliberar acerca da conveniência e oportunidade da criação de programa de incentivo ao cultivo e plantio de mudas de árvores. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada a atuação de qualquer outro Poder.

A Inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação dos Poderes, prevista na Constituição de Pernambuco e aplicável aos municípios, vide arts. 19, §1º, VI, art. 37, II, arts. 76 e 79, da Constituição de Pernambuco.

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, propondo leis que equivalem na prática a verdadeiros atos administrativos, viola a harmonia e a independência que deve existir entre os Poderes Estatais.

É visível que o projeto de lei encontra-se na órbita da reserva de administração, que reúne as competências próprias da administração e gestão, imunes a interferência de outro Poder (art. 37, inciso II CEPE), pois privativas do Chefe do Executivo.

Ainda que se imagina-se a necessidade de se disciplinar, por lei, matéria típica de administração municipal, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, mesmo que não este não a fizesse por Decreto.

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;
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

Ademais, para o efetivo cumprimento do projeto de lei em estudo, são necessárias diversas providências a cargo do Executivo Municipal, como a realização de campanhas educativas nas redes de escolas municipais, a disponibilização de mudas e equipamentos, como também profissionais que supervisionem a ação dos discentes. Por estes motivos é que se sustenta a tese da matéria ser de competência exclusiva do Prefeito Municipal.

Importante lembrar que 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, na forma como está redigido, resta claro que o PL 7.489/2017 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** ao projeto de lei 7.489/2017, por serem observados vícios e ilegalidades insanáveis.

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

De acordo