



## **PARECER Nº:**

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Comissão de Legislação e Redação de Leis.

**ASSUNTO:** Projeto de Lei nº 7.827, de autoria do Vereador Cecílio Pedro, que INSTITUI o Programa de valorização de Protetores e Cuidadores de animais de rua ou abandonados no Município de Caruaru e dá outras providências.

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. HARMONIA ENTRE OS PODERES. CRIA ÔNUS. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. DESFAVORÁVEL.

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei nº 7.827, de autoria do Vereador Cecílio Pedro, que institui o Programa de valorização de Protetores e Cuidadores de animais de rua ou abandonados no Município de Caruaru e dá outras providências.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

**Aqui está o Relatório, segue a análise.**

### **2. FUNDAMENTAÇÃO**

A matéria disciplinada pela lei impugnada encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem à Prefeita Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais.

A instituição de projeto municipal é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, porque disciplina programa governamental.

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita à 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, ao criar Programa Governamental, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes.



Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da criação de programas, projetos e campanhas. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição e aplicável aos Municípios.

Cumpra recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais.

A matéria tratada na lei encontra-se na órbita da chamada reserva da administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes à interferência de outro poder, pois privativas do Chefe do Poder Executivo.

Criar programas, projetos e campanhas educativas – precisamente o que se verifica na hipótese em exame - é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo.

Ademais, para o efetivo cumprimento da lei impugnada, são necessárias providências a cargo do Poder Executivo. Por este motivo, a matéria de que cuida o ato normativo impugnado é de atribuição privativa do Poder Executivo.

De outro lado, e não menos importante, a lei impugnada cria, evidentemente, novas despesas por parte da Municipalidade, sem que tenha havido a indicação das fontes específicas de receita para tanto.

A norma, ao impor ao Município obrigações aptas a gerarem despesas, não indicou especificamente os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos advindos,

que, no caso, são evidentes porquanto ordenam atividades novas na Administração Pública, cujo desenvolvimento demanda meios financeiros que não foram previstos.

A inconstitucionalidade transparece, pois, exatamente pelo divórcio da iniciativa parlamentar da lei local com os preceitos mencionados da Constituição.

Aprofundando a análise.

O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência.

Dessa forma, o projeto não satisfaz o requisito da Lei de Responsabilidade Fiscal e contém vício de iniciativa, eis que a matéria tratada extrapola a competência do Poder Legislativo.

A violação à regra constitucional da iniciativa de projeto legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes.

A Constituição Federal estabelece:

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

A Constituição da República de 1988, corolário da Declaração Francesa, traz em seu texto a tripartição de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Além disso, protege essa tripartição em nível de cláusula pétrea fundamental (art. 60, § 4º, III).

Dessa forma, revela-se inconstitucional a lei municipal, de iniciativa da Casa Legislativa, cuja matéria se refere à esfera de atuação administrativa do Chefe do Executivo, implicando invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes.

Em decorrência do princípio da simetria, tais regras e princípios são igualmente aplicados em âmbito municipal.

Nesse sentido, o Artigo 36, inciso III da Lei Orgânica do Município dispõe que:

*Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre*

*[...]*

***III – criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;***

Reforçando o disposto, o Regimento Interno da Câmara de Caruaru assim determina:

***Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:***

*[...]*

***IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública.***

No que concerne à iniciativa da matéria, esta padece de **vício formal subjetivo insanável** por afronta ao disposto no art. 36, III, da nossa Lei Orgânica, que atribui privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem atribuições para órgãos municipais, o qual está em consonância com o disposto no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal.

Sendo desrespeitada a titularidade para a apresentação da proposta legislativa, ocorrerá a usurpação de iniciativa, o que acarreta inconstitucionalidade por desobediência ao princípio da separação do poder, inserto no art. 2º da Constituição Federal.

Há que se registrar que, como a proposta cria despesas para o Município, há afronta ao disposto no art. 36, inciso IV, da nossa Lei Orgânica, que atribui privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que disponha sobre matéria de natureza orçamentária, o qual está em consonância com o disposto no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal.

Assim, resta flagrante que a proposta é de competência exclusiva do Executivo a teor do que dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b” da Constituição Federal.

Acerca do assunto, ensina o insigne Mestre HELY LOPES MEIRELES:

***“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de projeto à câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal, a criação de cargos, funções e empregos públicos na administração direta ou autárquica; fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais”.***

Ademais, o projeto de Lei a prevê atribuições aos órgãos municipais. O STF entende que a lei, no sentido que foi proposta, é inconstitucional por vício de iniciativa. Isso porque a lei impõe obrigações aos órgãos públicos (serviços públicos), além de interferir no orçamento do Poder Executivo, matérias que somente poderiam ser disciplinadas em lei de iniciativa do Executivo, que devem ser aplicados em nível estadual e Municipal por força do princípio da simetria.

**Por todo exposto, conclui-se que o projeto em análise afronta a harmonia dos poderes ao criar ônus ao Poder Executivo e invadir competência legislativa privativa do Poder Executivo.**

Para estrito cumprimento legal e processual legislativo, era o que tínhamos a informar, colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos que considerar necessários.



### 3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer não vinculante para opinar de forma **desfavorável**, uma vez que **afronta a harmonia dos poderes ao criar ônus ao Poder Executivo e invadir competência legislativa privativa do Poder Executivo**.

Por fim, sugere-se que a cópia do Projeto de Lei 7.827/2018 seja apresentada como Anteprojeto pela via de Requerimento, 'solicitando ao Poder Executivo Municipal que apresente Projeto de Lei nos moldes do Anteprojeto que seguirá anexo”.

É o parecer, à superior consideração.

Assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis

Caruaru, 15 de agosto de 2018.

**SAMUEL LUIZ DE VASCONCELOS** – mat. 720-1