



PARECER DA PROCURADORIA

PROJETO DE LEI Nº 003707/2021

"DISPÕE SOBRE O PROGRAMA "SOCORRO AOS ALAGADOS" DE APOIO AS PESSOAS E/OU FAMÍLIAS DE ALAGAMENTOS E OUTROS FENÔMENOS NATURAIS OCORRIDOS NO MUNICÍPIO DE LINHARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, de autoria do vereador FABRICIO LOPES DA SILVA, visando dispor sobre programa "Socorro aos Alagados", de apoio as pessoas e/ou famílias vítimas de alagamentos e/ou outros fenômenos naturais ocorridos no município de Linhares.

A competência privativa do Poder Executivo Municipal está inserida nos artigos 31 e 58, inciso XIII e seguintes da Lei Orgânica Municipal. (*verbis*)

Art. 31 – A iniciativa das Leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 58 – Compete ao Prefeito Municipal, entre outras atribuições:

(...)

XIII - dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal;

Preliminarmente deve ser considerado que o presente Projeto de Lei, em que pese ser uma excelente matéria, existe vício de iniciativa na sua propositura, haja vista ser competência do Poder Executivo Municipal dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, não sendo possível, portanto, que sua iniciativa se dê pela Câmara Municipal.

Desde já, vale anotar que apesar da excelente intenção do nobre edil ao propor o presente projeto de lei, a matéria que se pretende disciplinar é inconstitucional por violação ao princípio da separação dos poderes, por consistir em ato privativo da



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

gestão administrativa, reservada ao Chefe do Poder Executivo implementar política de apoio as pessoas e/ou famílias de alagamentos e outros fenômenos naturais ocorridos no município de Linhares, prescindindo de autorização legislativa para tanto.

Tal previsão é inconstitucional por invadir, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes. A matéria tratada no projeto ora analisado, encontra-se na órbita da chamada reserva da Administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder.

Registra-se que o ferimento ao devido processo legislativo é vício grave que esbarra na própria separação dos Poderes, ou seja, se a iniciativa de uma lei cabe ao Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo propor qualquer lei acerca de tal matéria, pois assim o fazendo estaria violando frontalmente uma competência legislativa legalmente estabelecida, com claro avanço de um Poder sobre o outro.

Observa-se que o Poder Legislativo não se limitou à criação do programa, ao contrário, impôs obrigações ao Poder Executivo, tais como, disponibilização de serviços voltados a remoção de entulhos, poda de árvores, limpezas com carros pipas e medidas de drenagem de água das áreas privadas.

Vale ressaltar, que cabe ao chefe do poder executivo a gestão das políticas públicas (programa de governo) do município. Por oportuno, assevera-se que o presente projeto no seu artigo 2º, autoriza o Poder Executivo Municipal, a disponibilizar serviços voltados a remoção de entulhos, poda de árvores, limpezas com carros pipas e medidas de drenagem de água das áreas privadas, contudo não vem munido de apresentação de estudos prévios que pudessem respaldar a viabilidade de implementação do programa "Socorro aos Alagados", haja vista que o artigo 2º supramencionado acaba por impor obrigações a Administração Pública Municipal, demonstrando mais uma vez ser competência do Poder Executivo Municipal a análise da viabilidade de implementação de um programa desse porte, seu impacto financeiro-orçamentário, bem como a oportunidade e conveniência para executá-lo. Acaba por assim dizer, dispondo sobre organização administrativa.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Em que pese a primeira vista não se identificar nenhuma ofensa a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo, sob à alegação de que o projeto de origem parlamentar não estaria criando, extinguindo ou alterando órgão da Administração Pública, seu artigo 2º de forma categórica determina a disponibilização de serviços voltados a remoção de entulhos, poda de árvores, limpezas com carros pipas e medidas de drenagem de água das áreas privadas, o que demandaria a criação de cargos públicos na administração direta ou remanejamento de cargos existentes ou, ainda, contratação de serviços terceirizados para executá-lo, o que exigiria aumento de despesas públicas em seara de competência exclusiva do Executivo, cuja realização demandaria previsão orçamentária.

Vale ressaltar, por oportuno, que é vedada a criação ou aumento de qualquer despesa pública sem prévia dotação orçamentária.

Trazemos à baila o autorizado magistério do mestre Hely Lopes Meirelles, com os seguintes ensinamentos sobre o tema em análise: "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).

No tocante ao alegado vício de iniciativa, verifica-se que o projeto de lei é inconstitucional por vício de origem, pois é de iniciativa privativa do Prefeito projeto de lei que versa sobre a direção e a organização da Administração Pública Municipal, conforme artigo 31, c/c artigo 58, inciso XIII da Lei Orgânica do município de Linhares.

Página 3



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Assim, à luz do princípio da simetria, constata-se que o Projeto de Lei Nº 003707/2021 padece de inconstitucionalidade formal, eis que afronta a Constituição Estadual em seu artigo 63, parágrafo único, inciso III, que dispõe ser de competência privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo, por afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, bem como material, haja vista que acaba por impor obrigações pelo Poder Legislativo ao Executivo, afrontando o Princípio da Separação dos Poderes, por conseguinte ferindo de morte o artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Nosso excelso pretório já pacificou o entendimento no qual é patente a inconstitucionalidade formal de diploma legislativo emanado de proposição de origem parlamentar, com interferência nas atividades próprias do Poder Executivo. Nessa esteira, transcrevo as ementas dos julgados abaixo:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARILAMENTAR, QUE INTERVÉM NA LIBERDADE DE ESCOLHA DO GESTOR PÚBLICO DE QUAIS AS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE MELHOR ATENDEM AOS INTERESSES SOCIAIS. USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO CARACTERIZADA. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA. PROCEDÊNCIA DO PLEITO INICIAL. Conforme assentou o Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI 2364 MC/AL, 'o desrespeito à cláusula de iniciativa reservada das leis, em qualquer das hipóteses taxativamente previstas no texto da Carta Política, traduz situação configuradora de inconstitucionalidade formal, insuscetível de produzir qualquer consequência válida de ordem jurídica. A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte". (RE 1.074.587 (887) Relator(a): Min. MIN. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 30/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 12-06-2018 PUBLIC 12-06-2018) (destaquei)

"EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA E DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

EXECUTIVO. 1. O Tribunal de origem reconheceu que a lei municipal de origem parlamentar, ao dispor sobre atos de organização interna da gestão municipal, invadiu a competência privativa do chefe do poder executivo prevista no art. 46, § 1º, II, c, da Constituição estadual. 2. No julgamento do ARE 878.911-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, em sede de repercussão geral, foi reafirmada a jurisprudência do STF no sentido de que somente não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento". (RE 1104765 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 27/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 24-05-2018 PUBLIC 25-05-2018) (destaquei)

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento." (RE 653.041-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe de 9/8/2016) (destaquei)

Sendo assim, a título de sugestão, nada impede que o nobre Edil, autor do presente projeto de lei, encaminhe a presente proposta com as devidas justificativas ao Prefeito Municipal, de forma indicativa, para que ele, caso entenda válido, apresente a matéria para apreciação e votação por esta Casa de Leis ou implemente o programa que ora se pretende aprovar, tendo em vista que a matéria estaria dentro do campo da discricionariedade e oportunidade inerentes as escolhas do gestor público quanto as políticas públicas tidas como prioritárias no orçamento público.

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal legislar sobre matérias de sua competência, bem como 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, sem descurar-se de sua atribuição precípua de fiscalizar o Poder Executivo Municipal.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Essas são as considerações sobre os aspectos jurídicos/legais do presente projeto de lei.

Tendo em vista o que preconiza o parágrafo único do art. 69 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, o presente Projeto de Lei deverá tramitar preliminarmente pela Comissão de Constituição e Justiça, bem como ter seu mérito analisado pela Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente e a Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização uma vez que a matéria do presente projeto encontra-se dentro de suas competências previstas regimentalmente.

Assim a PROCURADORIA da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DO PRESENTE PROJETO DE LEI**, por ser **INCONSTITUCIONAL**.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos dezoito dias do mês de junho do ano de dois mil e vinte e um.

JOÃO PAULO LECCO PESSOTTI

Procurador Jurídico