



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 045/2019

Projeto de Lei nº 132/2019, “Cria o Programa de Intercâmbio Educacional no âmbito do Município e dá outras providências”. Vício de Iniciativa.

Trata-se de solicitação de parecer formulado pelo Vereador Ulberto Navarro, datada de 09/12/2019, acerca do Projeto de Lei 133/2019, que “Cria o Programa de Intercâmbio Educacional no âmbito do Município e dá outras providências”. Devidamente autuado e rubricado até fls. 05. Recebido para parecer em 11/12/2019.

Preleciona a Lei Orgânica Municipal:

Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito:

V - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

VIII - expedir atos próprios de sua atividade administrativa;

Não há espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, pois, conforme expressamente disposto nos artigos 60, inciso II, alínea “d”, 82, inciso VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Denota-se que o PL cria obrigações de caráter administrativo para o Poder Executivo, tais como determinação de competência para implementação do programa, quantitativo de servidores, elaboração de relatórios (de servidores subordinados a outro Poder)...

Sobre o tema, cabe colacionar a lição doutrinária de Hely Lopes Meirelles¹, onde traça distinção entre as funções dos Poderes Executivo e Legislativo, corroborando a necessidade de obediência às atribuições normativas conferidas a cada poder municipal:

“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. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada e nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão ‘normativa’ da Câmara e a função ‘executiva’ do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos da administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º)

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edibilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...)

Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ‘ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos,

¹ Direito Municipal Brasileiro. Malheiros, 1993, p. 438-439.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental."

Sobre o tema colacionam-se julgados do TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE PROGRAMA MUNICIPAL DE COMBATE À DESNUTRIÇÃO DA CRIANÇA EM IDADE PRÉ-ESCOLAR. VÍCIO DE INICIATIVA. É inconstitucional a Lei Municipal nº 1.600/2007, de iniciativa do Poder Legislativo de Cruz Alta, que cria o " Programa Municipal de Combate à desnutrição da criança em idade pré-escolar". Tudo, por vício de origem, com afronta aos arts. 8º, 10, 60, II, " d" , e 82, VII, da Constituição Estadual, uma vez dispondo sobre matéria que envolve atribuições de Secretarias Municipais, ferindo a harmonia e independência dos Poderes e atropelando a iniciativa privativa do Executivo. Ação julgada procedente. Voto vencido. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70018883009, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em 01/10/2007)[grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.388/2019, DE CAXIAS DO SUL. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA ENTRE O PODER EXECUTIVO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. VÍCIO MATERIAL DECORRENTE DO AUMENTO DE DESPESAS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. NORMA DE CARÁTER AUTORIZATIVO. É inconstitucional Lei Municipal de origem do Poder Legislativo que "Autoriza o Município de Caxias do Sul a Instituir o Programa de Cooperação entre o Poder Executivo e Instituições de Ensino Superior para o desenvolvimento de atividades de extensão universitárias voltadas para formulação e avaliação de Políticas Públicas e dá outras providências". A norma impugnada, ao tratar da instituição de programa entre o Poder Executivo Municipal e Instituições de Ensino Superior, dispondo, ainda, sobre a formalização de convênios destinação de recursos pelos órgãos municipais, o dever de instituição de Comitê de Avaliação integrado por membro de cada órgão municipal que tenha formalizado o convênio e a respeito da origem das despesas decorrentes da execução da lei, por dispor sobre criação/estruturação/atribuições de órgãos da Administração Pública e a organização e o funcionamento da administração municipal, era de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício formal configurado por afronta aos arts. 60, inc. II,



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

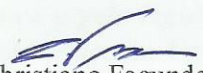
alínea "d", 82, inc. III e VII, 149, inc. I, II e III, e art. 154, inc. I, da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, alínea "b", da Constituição Federal. Violação dos princípios da harmonia e independência dos Poderes. Vício material caracterizado porque, ao prever que os órgãos municipais que formalizarem os convênios destinarão os recursos necessários e que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, importou em aumento de despesas. Violação do disposto no art. 149, incisos I, II e III, e art. 154, inciso I, da Constituição Estadual. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081808008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019) [grifo nosso]

Frise-se que, apesar de louvável a intenção de normatizar a criação de um programa municipal educacional, há o empecilho caracterizado pelo vício de iniciativa ante os fundamentos jurídicos suprarreferidos.

Assim, s.m.j., o parecer, de caráter opinativo², é pela inconstitucionalidade do PL nº 132/2019, por vício de iniciativa.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 13 de dezembro de 2019.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

² STF. MS 24073.