

PARECER

Nº 2846/2013¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Autoria Edilícia. Institui o Dia Municipal da Auxiliar de Desenvolvimento Infantil e Pajem. Inconstitucionalidade. Comentários.

CONSULTA:

Solicita a consulente, Câmara Municipal, análise jurídica da Proposta Legislativa de iniciativa parlamentar que institui o Dia Municipal da Auxiliar de Desenvolvimento Infantil e Pajem.

Encaminha, para tanto, a referida propositura em anexo.

RESPOSTA:

A instituição de datas comemorativas é atribuição típica da competência legislativa municipal. Motivos para comemorar sempre temos. Tanto que raros são os dias do ano em que não se comemora alguma coisa: um fato, uma profissão, uma causa, um fenômeno, uma pretensão. Se fôssemos homenagear todos com feriados, festividades e homenagens, raros seriam os dias de trabalho.

Assim, os Municípios brasileiros, entes federados autônomos nos termos dos arts. 1º e 18 da Carta Magna, são dotados de competência legislativa para disciplinar assuntos de interesse local, em caráter privativo ou suplementar, conforme dispõem os incisos I e II do art. 30 da CRFB/1988.

¹PARECER SOLICITADO POR PAULO CÉSAR TAMIAZO, DIRETOR GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (CORDEIRÓPOLIS-SP)

A simples leitura do projeto de lei submetido a exame é insuficiente para que se averigüe quais foram as intenções do legislador municipal ao editar a propositura. Isso porque, embora diga que fica instituído o "Dia Municipal da Auxiliar de Desenvolvimento Infantil e Pajem", o projeto de lei a bem dizer nada institui eis que remete ao Executivo (art. 2º) a tarefa de eleger o dia do ano em que se realizará a desejada homenagem.

Já o art. 3º também peca por não deixar claro que tipo de atividade será realizada nesse dia, dando a entender que o objetivo a ser alcançado é o reconhecimento e a valorização desses profissionais.

Sendo assim, é de se dizer que tais datas geralmente se encontram voltados para a prática de ação social e consubstanciam atos típicos de gestão administrativa, que envolvem o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, distanciando-se da generalidade e abstração que devem revestir os atos editados pelo Poder Legislativo, o que se traduz em criação de Programa de Governo, o que é vedado à lei de iniciativa parlamentar.

A Constituição Federal reservou ao Poder Executivo a gestão da máquina pública, logo a medida incorre em vício de iniciativa e inconstitucionalidade material. Isso se dá, na medida em que projetos de lei do gênero acabam por impor, direta ou indiretamente, atribuições ao Poder Executivo, criando ações concretas a cargo do Executivo e, assim violando o Princípio da Separação e Harmonia dos Poderes, insculpido no art. 2º da Carta Magna. Sobre o tema, existe o Enunciado IBAM nº 4/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados".

A execução de Programa de Governo se trata de ato de mera gestão da coisa pública, sujeita, portanto, ao julgamento administrativo de

conveniência e oportunidade do Poder Executivo. A ingerência indevida e a iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha viola o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/1988).

Ressalte-se que o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois, repita-se, a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo. Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como se sabe é incompatível com o ordenamento constitucional e principalmente com o princípio da separação dos Poderes, qualquer ato legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, ou que venha autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada tarefa, ainda mais quando esta tarefa só pode ser executada por ele sem necessidade de qualquer consentimento do Legislativo. Nesse sentido, vem decidindo reiteradamente a jurisprudência, que se posiciona de modo a considerar este tipo de ação como uma violação ao disposto na antecitada norma constitucional:

"REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI Nº 4385/06 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, CUJOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS VERSAM SOBRE MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA E DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, QUE SE INSEREM NO ROL DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, CONFORME ARTIGOS 112, §1º, II, ALÍNEA 'D', DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO E 61, §1º, II, 'D', DA CRFB/88. CRIAÇÃO DE FESTEJOS COMEMORATIVOS E

DA SEMANA DO BAIRRO DE INHAÚMA, COM PREVISÃO DE ARTICULAÇÃO DOS ÓRGÃOS COMPETENTES DO PODER EXECUTIVO COM ASSOCIAÇÕES E ENTIDADES REPRESENTATIVAS DA COMUNIDADE DO BAIRRO, E DE INCLUSÃO DE DOTAÇÕES PARA RESPONDER AOS RESPECTIVOS ENCARGOS DE CUSTEIO NAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS, PARA TANTO EDITANDO OS CORRESPONDENTES ATOS REGULAMENTARES. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, PREVISTO NOS ARTIGOS 2º DA CRFB E 7º DA CARTA ESTADUAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE IMPÕE EM RAZÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO AO INVADIR COMPETÊNCIA EXCLUSIVA ATRIBUÍDA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, IN CASU, O PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. ACOLHIMENTO DA REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE COM DECLARAÇÃO DE SUA VERIFICAÇÃO E CONSEQUENTES EFEITOS EX TUNC". (TJRJ - Órgão Especial. ADI nº 0032269-15.2008.8.19.0000 (2008.007.00157). Julg. 18/05/2009. Rel. Des. LUIZ FERNANDO DE CARVALHO)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 12.374, DE 10.09.10, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO - INSTITUIÇÃO DA SEMANA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA NA PRIMEIRA INFÂNCIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - MATÉRIA AFETA A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAIS - INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTIGOS 47, II E 144 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI IMPUGNADA - PREVISÃO DE DESPESAS DIRETAS SEM INDICAÇÃO PRECISA DOS RECURSOS - AFRONTA AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL INCONSTITUCIONALIDADE

MATERIAL - PEDIDO PROCEDENTE". (TJSP - Órgão Especial. ADI nº 0525095-29.2010.8.26.0000. Julg. 11/05/2011. Rel. Des. LUIZ FERNANDO DE CARVALHO)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.480, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE INSTITUI PROGRAMA DE PREVENÇÃO DE SAÚDE DENOMINADO SEMANA MUNICIPAL DA INSUFICIÊNCIA RENAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 25, 47, II, XIV E XIX, a, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO-AÇÃO PROCEDENTE. A Lei Municipal instituiu a 'Semana Municipal da Insuficiência Renal', verdadeiro programa de prevenção de saúde cujas disposições consubstanciam atos típicos de gestão administrativa, distanciando-se dos caracteres de generalidade e abstração de que se devem revestir aqueles editados pelo poder Legislativo. A norma acoima-se de vício de iniciativa e inconstitucionalidade material, na medida em que invade a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Suas disposições equivalem à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação de poderes. A inconstitucionalidade se verifica também em face da violação do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a lei cria novas despesas sem indicação específica da fonte de custeio". (TJSP - Órgão Especial. ADI nº 0005705-33.2010.8.26.0000. Julg. 25/08/2010. Rel. Des. ARTUR MARQUES)

Frise-se que se a Câmara desejar instituir uma homenagem a determinada classe profissional ou um diálogo público com a sociedade no âmbito do próprio Poder Legislativo, sequer precisa de lei para isso, podendo estabelecer um Dia, uma Semana ou até mesmo um mês ou um

ano para trabalhar algum tema de relevância pública ou para entabular diálogo com a opinião pública no próprio recinto da Câmara, desde de que isso não importe criar Programa de Governo ou realizar Ação Social.

Por todo o exposto, conclui-se que o presente Projeto de Lei é de todo inconstitucional e não merece prosperar. No entanto, nada impede que a Câmara o envie ao Chefe do Poder Executivo por meio de indicação para que o implemente, se entender conveniente.

É o parecer, s.m.j.

Marta Calvet Dias
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 20 de setembro de 2013.