



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 52/2020

INICIATIVA: Vereador Antônio Geraldo de Almeida Costa

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do edil Antonio Geraldo de Almeida Costa, **“Regulamenta ‘Jogos Escolares’, no âmbito do Município de Cachoeiro de Itapemirim e dá outras providências”**.

A proposta em análise visa regulamentar um programa municipal de esporte e lazer, a fim de promover intercâmbio sociodesportivo da juventude, integrar, promover e formar jovens atletas através do esporte escolar, cabendo à Secretaria de Esporte e Lazer executá-lo.

Não obstante a admirável intenção do nobre edil em regulamentar um programa municipal de esporte e lazer aos jovens estudantes, a propositura padece de inconstitucionalidade. Como cediço, por força do princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes, não cabe ao Legislativo criar atribuições a órgãos do Poder Executivo (art. 2º da CR).

A prestação de políticas públicas de esporte e lazer, bem como a coordenação da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, por sua vez, é órgão integrante da Administração Pública Municipal, como se pode conferir na Lei nº 7516, de 04 de dezembro de 2017, especialmente em seus arts. 17, III, “i” e 34:

CAPÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO BÁSICA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Art. 17. A Administração Municipal, para a execução de serviços de responsabilidade do Município, em observância ao disposto no artigo anterior, é constituída dos seguintes órgãos:

III – Órgãos de Atuação Finalística:

i) Secretaria Municipal de Esporte e Lazer - SEMESP;

SEÇÃO XVII DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Art. 27. São atribuições básicas da Secretaria de Esporte e Lazer:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



(...)

III - **Realizar atividades concernentes à promoção e ao desenvolvimento do esporte e do lazer da população** em toda sua extensão e abrangência sociais;
VI- **Promover atividades de lazer e de esportes voltadas para segmentos sociais da população**, em parceria com outras organizações e secretarias municipais;

(...)

Parágrafo único. **A Secretaria Municipal de Esporte e Lazer compreende em sua estrutura as seguintes unidades administrativas:**

(...)

II - Gerência de Projetos e Incentivos ao Esporte;
IV - Gerência de Esporte Escolar e Rendimento;
VI - Gerência de Lazer e Qualidade de Vida;
X – Coordenação de Eventos Esportivos;
XII – Coordenação de Fomento ao Lazer.

Por dispor sobre órgão da administração pública, a proposição peca por vício de iniciativa. Projetos que tratam dessa matéria são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, por força do disposto no artigo 48, §1º, III da Lei Orgânica do Município:

Art. 48, § 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

Portanto, a propositura sob análise invade a competência reservada ao Prefeito, violando os princípios do pacto federativo e da separação dos Poderes. É o que se depreende dos arts. 2º; 61, §1º, II, “b”; e, 84, II da CR:

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

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal (grifo nosso)

A Jurisprudência sobre esse assunto é farta e pacífica, vejamos, por exemplo, o que diz o Pretório Excelso sobre o tema:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. **Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa** no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao **alterar a atribuição da Secretaria de Educação** do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. **Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa.** Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 2.329, Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 25.6.2010). (grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 11.830, DE 16 DE SETEMBRO DE 2002, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ADEQUAÇÃO DAS ATIVIDADES DO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL E DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO PÚBLICOS E PRIVADOS AOS DIAS DE GUARDA DAS DIFERENTES RELIGIÕES PROFESSADAS NO ESTADO. CONTRARIEDADE AOS ARTS. 22, XXIV; 61, § 1.º, II, C; 84, VI, A; E 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **No que toca à Administração Pública estadual, o diploma impugnado padece de vício formal, uma vez que**

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



proposto por membro da Assembleia Legislativa gaúcha, não observando a iniciativa privativa do Chefe do Executivo, corolário do princípio da separação de poderes. Já, ao estabelecer diretrizes para as entidades de ensino de primeiro e segundo graus, a lei atacada revela-se contrária ao poder de disposição do Governador do Estado, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento de órgãos administrativos, no caso das escolas públicas; bem como, no caso das particulares, invade competência legislativa privativa da União. Por fim, em relação às universidades, a Lei estadual n.º 11.830/2002 viola a autonomia constitucionalmente garantida a tais organismos educacionais. Ação julgada procedente.” (ADI 2806/RS, Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, Julgamento: 23/04/2003, Publicação: DJ 27/06/2003)

O tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo também já se manifestou pela inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que criavam programas a serem desenvolvidos pelo Executivo. A título de exemplo, citamos a ementa do acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 0020131-75.2015.8.08.0000, com liminar julgada no dia 29/10/2015, cuja Relatora foi a Desembargadora Janete Vargas Simões:

EMENTA: CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.480/2014 – MUNICÍPIO DE SANTA TERESAES - CRIAÇÃO DE PROGRAMA PARA COMBATE ÀS DROGAS - NORMA EMANADA DA CÂMARA MUNICIPAL - IMPOSSIBILIDADE - INICIATIVA EXCLUSIVA DO PREFEITO - INTERESSE PÚBLICO MANIFESTO - LIMINAR CONCEDIDA.

1 – Existência de inconstitucionalidade formal do referido ato normativo (Lei Municipal nº 2.480/2014), em razão de vício de iniciativa, já que caberia ao Prefeito apresentar projeto de lei que verse sobre atribuições das Secretarias do Poder Executivo, a teor do artigo 63, inciso VI, da Constituição Estadual, aplicado por simetria aos entes municipais. Precedentes do STF e do TJES.

2 - A norma em análise também está maculada por vício nomoestático, haja vista a incompatibilidade material com o artigo 152, inciso I, da Constituição Estadual, pelo fato de a Lei Municipal não ter realizado qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro e tampouco ter demonstrado a adequação à lei de diretrizes orçamentárias do município de Santa Teresa.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



3 - A lei guerreada limitou-se em mencionar que as despesas com a execução dos serviços seriam custeados pela Secretaria da Educação, conforme se depreende da leitura de seu artigo 3º, § 2º. Insta frisar que o constituinte estadual vedou o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária estadual, independentemente do programa ter sido instituído por regulamentação legal, porquanto é obrigatória a observância do orçamento anual para a realização de despesa prévia. O orçamento público é essencial para a sistematização da atividade financeira do ente público, pois discrimina as receitas e despesas da Administração Pública previstas para determinado exercício financeiro.

4 - Presentes os requisitos legais e o relevante interesse público, com base no art. 10, § 3º e art. 11, § 1º, primeira parte, da Lei nº 9.868/99, defere-se a medida liminar pleiteada, para suspender a eficácia da Lei nº 2.480/2014, do município de Santa TeresãES, com efeitos ex nunc.

É lícito ressaltar que, caso o Projeto de Lei seja submetido à aprovação do Chefe do Executivo e este o sancione, mesmo assim o vício de iniciativa não será sanado. Visto que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que as leis que não respeitam o devido processo legal na sua formação são consideradas formalmente inconstitucionais, como se observa na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.867/ES de relatoria do Ministro Celso de Mello, cuja a ementa é a seguinte:

“(…) A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA. - A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula nº 5/STF. Doutrina. Precedentes. (...)” (ADI 2867/ES, Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, Julgamento: 03/12/2003, Publicação: DJ 09/02/2007). (grifos nossos)

Desta forma, o projeto em questão padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Ainda, o artigo 16º do projeto padece de inconstitucionalidade por fixar prazo para que o Executivo regulamente a matéria. Por força do princípio constitucional

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



da independência e harmonia dos poderes (art. 2º CR), não cabe ao Legislativo estabelecer prazo para que o Executivo desempenhe sua função típica de regulamentar lei (art. 84, inc. IV, da CF/88).

Nesse sentido, tem decidido de maneira peremptória o Egrégio Supremo Tribunal Federal. Confira-se o teor da ADI no 3.394. Julgada em 02/04/2007, de Relatoria do Ministro Eros Grau:

Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar'. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28-3-2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000.

Destarte, a propositura padece de inconstitucionalidade insanável por vício de iniciativa.

Assim, é nosso parecer que o presente projeto de lei possui **vícios insanáveis de constitucionalidade** e, portanto, em obediência ao que dispõe o art. 115, IV, do Regimento Interno desta Casa, opinamos pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e devidas considerações.

É o parecer, s.m.j.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 10 de setembro de 2020.

KARLA DENISE HORA FIÓRIO
Procuradora Legislativo Geral
OAB/ES 13.273

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”