



## PROCURADORIA LEGISLATIVA

### PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 85/2021

#### INICIATIVA: Vereador Sandro Dellabella Ferreira

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do Vereador Sandro Dellabella Ferreira, **“DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA “HORTA NA ESCOLA” NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

A instalação das hortas nas escolas contribui para o suprimento de carências nutricionais com alimentos de qualidade e contribui para a preservação do meio ambiente. Muito embora seja louvável a iniciativa, temos que alguns aspectos possuem vícios sanáveis de constitucionalidade.

Pois bem, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constituem atividades puramente administrativas e típicas de gestão.

Cabe, portanto, ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, definindo, entre outros pontos, as metas a serem cumpridas e as formas de atendimento aos munícipes.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e do meio ambiente e a promoção do bem-estar da população, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

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 sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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 de administração" (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

Assim, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo.

Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ENCANTADO. LEI MUNICIPAL DE DISPONDO SOBRE A INCLUSÃO DA CARNE SUÍNA NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ÂMBITO DO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE ENCANTADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Lei - Encantado nº 4.638, de 18MAR2020, padece de vício formal na medida em que o Poder Legislativo invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre as atribuições da administração municipal, especialmente no que se refere à inclusão da carne suína na alimentação escolar no âmbito do sistema público de ensino do Município de Encantado. 2. Verificada a ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal e, conseqüentemente, afronta aos arts. 8º, caput; 10; 60, II, "d"; e 82, III e VII, todos da CE-89, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (...) No caso dos autos, contudo, após a derrubada do veto, a Câmara Municipal promulgou a lei que dispõe acerca do funcionamento da Administração, limita a discricionariedade e reformula a estrutura administrativa, havendo violação aos princípios da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10 da Constituição Estadual. Caracterizado está o vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que não poderia a Câmara dos Vereadores ter legislado sobre matéria de iniciativa reservada ao Executivo, em especial sobre a inclusão da carne suína na alimentação escolar no âmbito do sistema público de ensino do Município de Encantado(...)". (TJRS - Órgão especial. ADI nº 70084147750. Julg. Em 17/07/2021. Rel. Des. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO

Outrossim, a matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Nada obstante, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, tem alterado o posicionamento a respeito dos vícios de constitucionalidade, afirmando que **norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da administração pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do poder executivo para dispor sobre essa matéria**, vejamos algumas jurisprudências:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. **2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento. A G .REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.228 RIO DE JANEIRO 15/12/2020 SEGUNDA TURMA (destacamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DO FUNDO ROTATIVO DE EMERGÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. ISENÇÃO DE PAGAMENTO CONCEDIDA AOS PRODUTORES RURAIS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO E APOIO A PEQUENOS PROPRIETÁRIOS RURAIS. LEI GAÚCHA N. 11.367/1999. 1. Perda de objeto da presente ação e do interesse de agir do Autor quanto aos arts. 3º e 4º da Lei gaúcha n. 11.367/1999, pela revogação parcial da lei impugnada pela Lei gaúcha n. 11.774/2002. 2. Ausência de contrariedade ao art. 22, inc. I, da Constituição da República: normas de direito administrativo e financeiro. **3. O art. 1º da Lei n. 11.367/1999 não contraria o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República porque não criou ou extinguiu secretarias ou órgãos da administração pública. 4. O Supremo Tribunal Federal assentou que a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º,**

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**inc. II, al. b, da Constituição, somente se aplica aos territórios federais.**

**Precedentes.** 5. Não comprovação de ter sido excedido o limite da dívida mobiliária do Estado ou de prejuízo no desenvolvimento de políticas públicas estaduais. Matéria de fato. Ofensa constitucional indireta. Precedentes. Inexistência de contrariedade ao art. 52, inc. IX, da Constituição da República. 6. A opção política do legislador estadual de isentar de pagamento os produtores rurais beneficiados pelo programa emergencial de manutenção e apoio a pequenos proprietários rurais não contraria o princípio da moralidade (art. 37, caput, da Constituição da República), nem equivale à tentativa de fraudar o pagamento da dívida contraída com a União. A isenção dos devedores primitivos foi conjugada com a assunção, pelo Estado do Rio Grande do Sul, da condição de devedor principal, sem prejudicar o adimplemento das obrigações assumidas. 7. A vedação do art. 63, inc. I, da Constituição da República não abrange a Lei gaúcha n. 11.367/1999. 8. O art. 167, inc. II, da Constituição da República dirige-se ao administrador público, a quem cabe executar os programas contemplados na lei, com a utilização de créditos orçamentários. 9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei gaúcha n. 11.367/1999. (ADI 2072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 02.03.2015) (destacamos)

Tal entendimento, teve como origem, orientação firmada quando do julgamento do Tema 917 da sistemática da repercussão geral, oportunidade em que restou fixada a tese de que:

***“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.***

Portanto, temos dois pontos a serem analisados: ***Primeiro:*** O Projeto de Lei cria despesas ao executivo, todavia, foi apresentada dotação orçamentária no referido PL que dispõe de onde poderá vir a custear o programa e mesmo que ausente de previsão orçamentária, ou previsão genérica, não conduz à inconstitucionalidade da lei, mas, tão somente, à inexecutabilidade da lei no exercício para o qual não houve a dita previsão, que pode ser incluída no exercício seguinte. ***Segundo:*** O Projeto de Lei determina algumas obrigações inerentes ao Poder Executivo. Neste ponto, temos que invade a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal ao impor atribuições aos órgãos integrantes da estrutura da própria Administração, o que entendemos, salvo melhor juízo, poderão ser realizadas emendas substitutivas para adequação.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Assim sendo, sob o aspecto formal, podemos afirmar que o simples fato de um projeto de lei de iniciativa parlamentar gerar despesas não acarreta vício de ilegalidade ou inconstitucionalidade. Logo, desde que o projeto não interfira no campo de matérias reservadas ao Executivo, a geração de despesas, observados os requisitos previstos na Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, não conduz de plano à ilegalidade.

Mormente, sanados os vícios quanto a interferência no campo de matérias reservadas ao executivo, não vemos óbice a regular tramitação da matéria.

É o parecer, s.m.j

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 30 de setembro de 2021.

**ALEX VAILLANT FARIAS**  
**OAB/ES 13.356**  
**Procurador Legislativo Geral**

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

