



## DESPACHO

Tendo em vista a solicitação da parte autora para a retirada dos referidos projetos de lei de pauta e posterior arquivamento. Defiro o aludido pedido.

Linhares, 10 de maio de 2019.

**RICARDO BONOMO VASCONCELOS**  
Presidente da Câmara Municipal de Linhares



**PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**

**PROJETO DE LEI Nº 000462/2019**

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do vereador **FRANCISCO TARCISIO SILVA**, que *"DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE CAMPANHA EDUCATIVA DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE A SÍNDROME ALCOÓLICA FETAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

O presente Projeto de Lei, em que pese ser uma ótima matéria, existe vício de iniciativa na sua propositura, haja vista ser competência privativa do Poder Executivo Municipal, conforme artigo 31 e 58, inciso XIII da Lei Orgânica Municipal, dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, não sendo possível, portanto, que sua iniciativa se dê por esta Casa de Leis.

Cabe destacar, que o ferimento ao devido processo legislativo é vício 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 (o que não pode ser permitido), tornando o Projeto de Lei inconstitucional por vício de origem.

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal apenas e tão somente legislar sobre matérias de sua competência, bem como a atribuição típica e predominante da Câmara, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais.

*Monteiro Pessoti*



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Diante o exposto, a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação do **Projeto de Lei nº 000462/2019**, por ser **INCONSTITUCIONAL** e contrário ao ordenamento jurídico municipal.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos vinte e cinco dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e dezenove.



**TOBIAS COMETTI**

Presidente



**MARCELO PESSOTI**

Relator

**EDIMAR VITORAZZI**

Membro

**PARECER DA PROCURADORIA**

**PROJETO DE LEI Nº 000462/2019**

Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, de autoria do vereador **TARCÍSIO SILVA**, visando como determina sua Ementa: "**DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE CAMPANHA EDUCATIVA DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE A SÍNDROME ALCOÓLICA FETAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**".

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, devemos ressaltar que há vício de iniciativa, pois o projeto de iniciativa do legislativo municipal invade a competência do Chefe do Executivo.

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 o 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.

Assim, à luz do princípio da simetria, constata-se que o Projeto de Lei Nº 000462/2019 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





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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 impõe obrigações e gastos financeiros pelo Poder Legislativo ao Executivo, afrontando o Princípio da Separação dos Poderes.

Não bastassem os vícios acima apresentados, destacamos também parte do Parecer nº 0317/2019 do INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (cópia anexa), que além de asseverar os vícios supramencionados, destacou:

"Ademais, fato é que o legislativo, ao criar a obrigatoriedade de instituir a campanha de conscientização acerca da síndrome alcoólica fetal, está, na verdade, impondo atos à órgãos do Executivo, tal como a previsão do art. 2º".

Sendo assim, a matéria sob análise cabe exclusivamente ao chefe do Poder Executivo, por se tratar de programa de governo, bem como o que se convencionou chamar de "Reserva da Administração".

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal apenas e tão somente 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.

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 fevereiro do ano de dois mil e dezenove.

  
**JOÃO PAULO LECCO PESSOTTI**  
Procurador Jurídico

## **PARECER**

Nº 0317/2019<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa parlamentar. Criação de Campanha educativa de conscientização sobre a síndrome alcoólica fetal. Ato de gestão administrativa. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Câmara consulente indaga a respeito da constitucionalidade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que institui no município campanha educativa sobre conscientização sobre a síndrome alcoólica fetal.

A Consulta segue acompanhada do referido projeto de lei.

### **RESPOSTA:**

Como reiteradamente esclarecido por este Instituto, a criação de campanhas voltadas para prática de ação social, assim como as voltadas para conscientização e orientação, 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.

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.

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR SABRÍCIA BELIZÁRIO FARONI DUTRA, PROCURADORA GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (LINHARES-ES)

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, 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 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)

Com efeito, é incompatível com o ordenamento constitucional e principalmente com o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88) qualquer ato legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de lei cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, ou que venha a autorizar o Chefe do Poder Executivo, ou qualquer de seus órgãos, a executar determinada tarefa que, para ser realizada, não necessita de autorização do Poder Legislativo. Sobre o assunto, transcrevemos a lição de Hely Lopes Meirelles, a contar:

"O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão

própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. 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 da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". (In Direito Municipal Brasileiro, 10 ed., SP: Malheiros, 1998, p. 540).

Ademais, fato é que o legislativo, ao criar a obrigatoriedade de instituir a campanha de conscientização acerca da síndrome alcoólica fetal, está, na verdade, impondo atos a órgãos do Executivo, tal como a previsão do art 2º.

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o tema, é pertinente a seguinte citação exarada em julgado do Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência 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)

Especificamente quanto ao conteúdo do §2º do art. 1º deste PL, registre-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já declarou a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que impunha aos estabelecimentos privados a determinação de expor placas informativas

com advertência sobre crimes de prostituição e exploração sexual infantil:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 9.019, de 06 de agosto de 2003, que dispõe sobre a obrigatoriedade de estabelecimentos, a saber hotéis, bares, pousadas, boates, casas de espetáculo artísticos e rodoviárias exporem cartazes com dizeres específicos, com advertência sobre crimes de prostituição e exploração sexual infantil. Alegada a inconstitucionalidade do artigo 2º, do referido diploma, que estabelece gravosas punições contra os descumpridores do preceito impositivo. Procedência da ação para declarar-se a inconstitucionalidade do artigo 2º da lei em análise". (TJSP - 1ª Câmara de Direito Criminal. ADIN nº 9047938-96.2004.8.26.0000. Registro em 02/09/2005. Rel. Des. OLIVEIRA RIBEIRO)

A propósito, conforme esclarecido em hipótese análoga (parecer IBAM nº 3071/2013), é perfeitamente viável que o Executivo municipal promova, se achar conveniente e oportuno, campanha educativa alertando às gestantes quanto aos males do consumo de álcool. Contudo, se o município não realiza de forma satisfatória e eficaz campanha de conscientização, não pode simplesmente transferir tal ônus ao particular.

Por derradeiro, não podemos deixar de mencionar que o art. 3º do projeto de lei estabelece um prazo de 60 dias para regulamentação da lei pelo Poder Executivo. Quanto à impossibilidade de o Poder Legislativo estabelecer prazo certo para tomada de providências por parte do Executivo, o STF decidiu da seguinte forma:

"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 14-4-2000.3" (STF, ADI 3394, 02.04.07, Min. Eros Grau).

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei submetido à análise, motivo pelo qual não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade  
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de fevereiro de 2019.

*Câmara Municipal de Linhares*  
*Palácio Legislativo "Antenor Elias"*



**PROJETO DE LEI**

**DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE  
CAMPANHA EDUCATIVA DE  
CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE A  
SÍNDROME ALCOÓLICA ,FETAL E  
DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

**CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Processo Nº 000462/2019**

**ABERTURA:** 05/02/2019 - 17:02:02

**REQUERENTE:** FRANCISCO TARCISIO SILVA

**DESTINO:** PROCURADORIA

**ASSUNTO:** PROJETO DE LEI

**DESCRIÇÃO:** DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE CAMPANHA EDUCATIVA  
DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE A SÍNDROME ALCOÓLICA, FETAL E DÁ  
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

\_\_\_\_\_  
PROTOCOLISTA

**Art. 1º** Fica instituída no Município de Linhares a Campanha Educativa de Conscientização sobre a Síndrome Alcoólica Fetal (SAF)

**§ 1º** - Esta campanha terá como objetivos fundamentais a conscientização e informação ao público, especialmente às mulheres gestantes, de que as bebidas alcoólicas ingeridas durante a gestação podem causar senos prejuízos a saúde do feto.

*Câmara Municipal de Linhares*  
*Palácio Legislativo "Antenor Elias"*



§ 2º - Entre outras medidas, devem ser colocados cartazes alusivos ao risco da SAF nos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas.

**Art. 2º** A Campanha Educativa de Conscientização sobre a SAF tem caráter definitivo, devendo os órgãos competentes responsáveis por sua execução aprimora-la sempre, tornando-a dinâmica e de fácil entendimento pelo público, com a utilização de linguagem popular em consonância com as leis vigentes.

**Art. 3º** O Executivo regulamentara esta Lei no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação.

**Art. 5º** Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação

Plenário "Joaquim Calmon", aos quatorze dias mês de janeiro do ano de dois mil e dezenove.

  
**TARCÍSIO SILVA**  
**VEREADOR**