



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES

Processo nº 1071/2022 (Câmara Sem Papel)

Projeto de Lei Ordinária nº 19/2022 (Câmara Sem Papel)

Autoria: Vereador Tarcisio Silva

PLO. DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE MORADIA DE BAIXA RENDA E AUTORIZA A DOAÇÃO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA TÍPICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSIDERAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de parecer quanto à constitucionalidade e legalidade da proposição em epígrafe, de iniciativa do Vereador Tarcisio Silva, cujo conteúdo, em suma, cria o *Programa de Moradia de Baixa Renda* no Município de Linhares, tendo por finalidade a doação de cestas de materiais de construção às famílias de baixa renda, para construção, reforma ou ampliação de suas unidades habitacionais.

A matéria foi protocolizada em 14.02.2022, prosseguindo sua tramitação normal, tendo a Procuradoria da Casa exarado parecer favorável ao supracitado PLO.





Ato contínuo, o presente projeto veio a esta Comissão (CCJ) para exame e parecer, na forma do art. 62, I, c/c arts. 63, §2º, e 64, *caput*, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, instituído pela Resolução nº 001/2018.

Eis, em síntese, o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De largada, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente projeto de lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante.

Com efeito, não incumbe à CCJ invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões atinentes à discricionariedade política desta Casa de Leis.

Em primeiro lugar, deve ser analisado se o projeto apresenta *vício de iniciativa*, isto é, violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo.

A Constituição Federal prevê um sistema de repartição de competências, sendo privativa do Poder Executivo as que estão expressamente definidas pelo §1º do art. 61, e, a nível local, no art. 31 da Lei Orgânica Municipal, de forma que algumas matérias possuem indicação de autoria que, por sua vez, tão somente aquele ente é autorizado a propor os respectivos projetos de lei.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de *interesse local*, conforme artigo 30, inciso I, da CF. Todavia, faz-se necessária a observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato. A propósito, HELY LOPES MEIRELLES adverte:

"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. **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. 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"** (*Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., p. 735).

De fato, a função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de serviços públicos - de forma genérica e abstrata - constituem atividades genuínas do Poder Legislativo Municipal. Noutro giro, a prática dos atos concretos da administração é de competência exclusiva do Prefeito Municipal.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Como se sabe, matérias ligadas à *organização administrativa* são de iniciativa reservada ao Poder Executivo, conforme art. 61, §1º, II, alínea "b", da CF, aplicável aos Estados e Municípios por força do *princípio da simetria*. Nessa senda, verifica-se a *inconstitucionalidade formal* do presente PLO, por *vício de iniciativa*.

Destarte, ao editar a matéria, o autor do projeto ingressou indevidamente na gestão municipal, porquanto a direção da administração municipal compreende a instituição de políticas e ações governamentais concretas, destinadas à gestão de situações específicas do Município, inclusive aquelas envolvendo programas de natureza assistencial.

É o caso da presente proposição, que tem por finalidade a doação de cestas de materiais de construção às famílias de baixa renda, até o valor de R\$5.000,00 (art. 1º c/c art. 6º, parágrafo único, do PLO).

Nesse sentido, a proposição imiscuiu-se em matéria tipicamente administrativa, de competência do Executivo, estando no círculo da *reserva da Administração*, **extrapolando, assim, as fronteiras reservadas aos nobres edis, maiormente por abranger matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes à intervenção do Poder Legislativo.**

Em que pese os notáveis propósitos e a relevância do PLO em análise - fruto de elogiável percepção do nobre edil - verifica-se que a temática esbarra em vício insanável de iniciativa, impedindo o diagnóstico de constitucionalidade necessário ao bom andamento do processo legislativo.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Nessa ordem de ideias, **compete ao Chefe do Executivo, na qualidade de responsável pela Administração, avaliar a conveniência e oportunidade de se instituir um programa social destinado a beneficiar famílias de baixa renda, a fim de que construam, reformem ou ampliem suas unidades habitacionais.**

A bem da verdade, a deliberação acerca da instituição de uma medida tipicamente administrativa deve ficar a cargo do Chefe do Poder Executivo, não cabendo ao Legislativo imiscuir-se na questão, já que se trata de matéria representativa de atos de gestão.

Exatamente assim se posiciona a jurisprudência pátria:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL EM FACE DA LEI Nº 6.766/2020, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, DEFLAGRADA POR INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE INSTITUI O PROGRAMA DE DOAÇÃO DE RAÇÃO AOS ANIMAIS EM VIRTUDE DA PANDEMIA OCACIONADA PELA COVID-19. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, PARA A INICIATIVA DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. CONFIGURAÇÃO DE VÍCIO DE NATUREZA MATERIAL DECORRENTE DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES. LEGISLAÇÃO EM EXAME QUE CRIA VERDADEIRO BENEFÍCIO DE NATUREZA ASSISTENCIAL, PREVENDO A DOAÇÃO DE RAÇÃO DE ANIMAIS PARA PROTETORES INDEPENDENTES, ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E TUTORES DE ANIMAIS QUE SEJAM RECONHECIDOS COMO INDIVÍDUOS DE BAIXA RENDA E BENEFICIADOS EM PROGRAMAS SOCIAIS. OCORRÊNCIA DE VÍCIOS INSANÁVEIS DE ORDEM FORMAL E MATERIAL. (TJRJ, ADI 0057274-82.2021.8.19.0000, julgada em 07/02/2022)





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Ademais, **verifica-se** que o PLO estabeleceu um conjunto de **novas obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo, notadamente dirigidas à Secretaria de Assistência Social, como pode se observar da leitura dos artigos 3º, 4º e 5º.**

Tais previsões violam tanto a *reserva de iniciativa legislativa* para conferência de atribuições a órgãos do Poder Executivo, quanto a *reserva da Administração* para a prática de atos de direção superior, de administração e de sua organização e funcionamento (art. 17 da Constituição Capixaba e art. 31, parágrafo único, IV, da Lei Orgânica Municipal).

Sendo evidente que a proposição se imiscuiu em matéria concernente à estrutura e atribuições de organismo inserido na Administração Pública do Município, **revela-se incabível a aplicação da TESE Nº 917, firmada pela CORTE SUPREMA.**

Por tais razões, os Tribunais Superiores têm consolidado o seguinte entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A CRIAÇÃO DE DEPÓSITO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO PARA DOAR ÀS PESSOAS DE BAIXA RENDA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. **A Lei de iniciativa da Casa Legislativa, nº 3.608/2014, do município de Lagoa Santa, que determina a criação de um depósito de sobras de materiais de construção para doação às pessoas de baixa renda e entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, implica em invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, razão pela qual deve ser declarada a sua inconstitucionalidade.** (TJMG, ADI 1000014079482-7/000, Órgão Especial, julgada em 08/03/2016)





Por fim, quadra registrar que **o fato de a lei ser dotada de natureza autorizativa não lhe escuda de eventual inconstitucionalidade** (art. 6º, *caput*, do PLO). Aliás, diga-se, o Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. De fato, a lei que tem por objeto autorizar o Poder Executivo a agir em matérias de sua própria iniciativa privativa contém, na realidade, uma determinação velada, o que a torna inconstitucional por ofensa à separação de poderes.

Portanto, conclui-se que o projeto em tela está eivado de inconstitucionalidade, pois invade competências típicas do Poder Executivo, violando frontalmente o *princípio da separação e harmonia entre os poderes*.

Referido princípio é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos Poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), em controle recíproco, visando à manutenção do equilíbrio tripartite.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, apresento o voto concluindo pela **INADMISSIBILIDADE TOTAL DA PROPOSIÇÃO (PLO nº 19/2022 – Processo nº 1071/2022), por ser INCONSTITUCIONAL.**

Plenário "Joaquim Calmon", em 22.03.2022.

JADIR RIGOTTI JUNIOR
Relator

WELLINGTON VICENTINI
Presidente



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 32003200360030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Juninho Buguiu** em **22/03/2022 12:43**

Checksum: **1231CBB7B42093883843D7990C78597CF34DE348AA20DA02BC53574E351D776**

Assinado eletronicamente por **Vicentini** em **23/03/2022 13:03**

Checksum: **8A5B1964D435E29F86677987DC4F7476B3C532E0E7A6A7E0A3D6250C2BE08BC3**

