PARECER Nº. 608/2023

Processo nº. 56.773/2023

Órgão de origem: GP (Gabinete do Prefeito)

Assuntos: projeto de lei, política administrativa e atribuições do poder executivo

Senhor Diretor,

A Câmara de Vereadores encaminhou ao Chefe deste Poder Executivo o autógrafo de Lei nº. 5.812 de 21 de agosto de 2023, para sanção.

A lei determina que o poder executivo realize campanha de conscientização sobre otite em animais domésticos.

É o breve relatório.

Neste parecer, a constitucionalidade do projeto de lei é analisada para fins de sanção, sem os juízos da conveniência e oportunidade políticas desta.

Do ponto de vista formal, o Município tem autonomia, nos termos da Constituição, e competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA MUSSO RIBEIRO - 06/09/2023 - 07:29
Localização do documento: [illegible]
Autenticação do documento em https://prefeituraserra.pa.gov.br/autenticidade
Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.
Assinado digitalmente por ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL:52549810759 Data: 18/09/2023 16:19:54

No entanto, a iniciativa das leis que disponham sobre as atribuições das secretarias municipais é privativa do Prefeito, nos termos do art. 143, p.ú., V, da LOM (Lei Orgânica do Município de 5 de abril de 1990):

> **Art. 143.** A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal, e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.
> **Parágrafo único.** São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
> […]
> **V** - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

Assim, quando tomada por vereador, a iniciativa da lei que disponha sobre as atribuições das secretarias municipais tem o vício da incompetência.

E a lei aprovada a partir de inciativa com vício de incompetência é inconstitucional.

Nesse sentido, a jurisprudência do STF (Supremo Tribunal Federal), da qual se destaca, para fins de ilustração, o precedente da ADPF 671 AgR/DF:

> CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITOS À SAÚDE, À VIDA, À IGUALDADE E À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA ALEGADAMENTE VIOLADOS. ATINGIMENTO DE UMA SOCIEDADE JUSTA E IGUALITÁRIA COMO META CONSTITUCIONAL. **PANDEMIA** ACARRETADA PELA COVID-19. PRETENÇÃO DE REQUISITAR ADMINISTRATIVAMENTE BENS E SERVIÇOS DE SAÚDE PRIVADOS. ADPF QUE CONFIGURA VIA PROCESSUAL INADEQUADA. INSTRUMENTO JÁ PREVISTO EM LEIS AUTORIZATIVAS. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. EXISTÊNCIA DE OUTROS

Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA MUSSO RIBEIRO - 06/09/2023 - 07:29
Localização do documento: [illegible]
Autenticado digitalmente em https://prefeituraserra.pa.gov.br/autenticidade
Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

INSTRUMENTOS APTOS A SANAR A ALEGADA LESIVIDADE. DEFERIMENTO DA MEDIDA QUE VIOLARIA A SEPARAÇÃO DOS PODERES. **ATUAÇÃO PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. MEDIDA QUE PRESSUPÕE EXAME DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E CONSIDERAÇÕES DE CARÁTER ESTRATÉGICO**. OMISSÃO NÃO EVIDENCIADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – O princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4°, § 1°, da Lei 9.882/1999, pressupõe, para a admissibilidade da ADPF, a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com real efetividade, o estado de lesividade eventualmente causado pelo ato impugnado.

II - O sistema jurídico nacional dispõe de outros instrumentos judiciais capazes de reparar de modo eficaz e adequado a alegada ofensa a preceito fundamental, especialmente quando os meios legais apropriados para viabilizar a requisição administrativa de bens e serviços já estão postos (art. 5°, XXV, da Constituição Federal; art. 15, XIII, da Lei 8.080/1990; art. 1.228, § 3°, do Código Civil; e art. 3°, VII, da Lei 13.979/2020).

III – A presente ação não constitui meio processual hábil para acolher a pretensão nela veiculada, pois não cabe ao Supremo Tribunal Federal substituir os administradores públicos dos distintos entes federados na tomada de medidas de **competência** privativa destes, até porque não dispõe de instrumentos adequados para sopesar os diversos desafios que cada um deles enfrenta no combate à Covid-19.

IV – Vulneraria frontalmente o princípio da separação dos poderes a incursão do Judiciário numa seara de atuação, por todos os títulos, privativa do Executivo, substituindo-o na deliberação de cunho político-administrativo, submetidas a critérios de conveniência e oportunidade, sobretudo tendo em conta a magnitude das providências pretendidas nesta ADPF, cujo escopo é a requisição compulsória e indiscriminada de todos os bens e serviços privados voltados à saúde, antes mesmo de esgotadas outras alternativas cogitáveis pelas autoridades federais, estaduais e municipais para enfrentar a **pandemia**.

Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA MUSSO RIBEIRO - 06/09/2023 - 07:29
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira
- ICP-Brasil.

> V - O § 1° do art. 3° da Lei 13.979/2020 dispõe que as requisições e outras medidas de emergência para combater a Covid-19 "somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública".
> VI - Essa apreciação, à toda a evidência, compete exclusivamente às autoridades públicas, caso a caso, em face das situações concretas com as quais são defrontadas, inclusive à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sem prejuízo do posterior controle de constitucionalidade e legalidade por parte do Judiciário.
> VII - Não está evidenciada a ocorrência de omissão dos gestores públicos, de modo que não é possível concluir pelo descumprimento dos preceitos fundamentais apontados na inicial da ADPF ou no presente recurso.
> VIII - Agravo regimental a que se nega provimento.

Nesse sentido, também, a jurisprudência do TJES (Tribunal de Justiça do Espírito Santo), da qual se destaca o enunciado da Súmula 09:

> É inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Além desta, vale destacar ainda a ADI 0007945-44.2020.8.08.0000:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL QUE CRIA E INTERFERE NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E NAS ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIA DO GOVERNO DISPONIBILIZAÇÃO DE POLTRONAS RECLINÁVEIS PARA ACOMPANHANTES E PARTURIENTES DURANTE O PERÍODO DA INTERNAÇÃO HOSPITALAR - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VERIFICADA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO EM LEI ORÇAMENTÁRIA AÇÃO

Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA MUSSO RIBEIRO - 06/09/2023 - 07:29
Autenticação do documento em https://pa.cariacica.es.gov.br/autenticidade
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

1. Caso em que se cria a obrigação de disponibilizar poltronas reclináveis para os acompanhantes e parturientes, de pacientes menores de 18 (dezoito) e maiores de 60 (sessenta) anos, durante todo o período da internação hospitalar. Reconhece-se a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa de norma municipal, de iniciativa parlamentar, que interfere na organização administrativa. Violação ao parâmetro da Constituição Estadual constante do art. 63, parágrafo único, inciso III. Precedentes.

2. Inconstitucionalidade formal por ausência de pressuposto objetivo da norma também presente em decorrência da criação de despesas em projeto de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal, afrontando disposto na Constituição Estadual e na Constituição Federal.

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

E a ADI 0024280-12.2018.8.08.0000:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.982/2018. VILA VELHA. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE ENVELHECIMENTO ATIVO E SAÚDE DA PESSOA IDOSA. PROJETO DE LEI DE AUTORIA DE VEREADORA. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CARACTERIZADO. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. OFENSA AO ARTIGO 152, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PEDIDO PROCEDENTE, COM EFICÁCIA EX TUNC.

I- Embora o Diploma Legal supracitado trate da criação de um programa isto é, de um projeto governamental destinado à implantação de uma política pública de saúde destinada aos idosos , observa-se que sua iniciativa partira da Vereadora Tia Nilma, circunstância que deflagra importantes consequências jurídicas, porque cabe privativamente ao Executivo a iniciativa de lei sobre gestão da administração municipal, que compreende a criação, alteração ou extinção de serviço, programa ou atividade.

Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA MUSSO RIBEIRO - 06/09/2023 - 07:29
Autenticação do documento em https://pa.cariacica.es.gov.br/autenticidade
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

II- Levando-se em consideração que o processo legislativo da Lei nº. 5.982/2018 tivera início na Câmara Municipal, é possível vislumbrar a usurpação de atribuição conferida ao Chefe do Executivo, com subsequente ofensa à independência e harmonia entre os Poderes prevista no art. 17 da Constituição Estadual.
III- Malgrado a intenção legislativa seja louvável, é preciso ter em mente que a criação de programas, serviços ou atividades exigem a alocação de recursos humanos e financeiros, dando margem a despesas e também a alterações de rotina nos órgãos públicos.
IV - A implementação da política pública consubstanciada no Programa de Envelhecimento Ativo gerará aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária, contrapondo-se, portanto, ao art. 152, inc. I, da Constituição Estadual.
V - Pedido procedente, com eficácia ex tunc.

Portanto, para fins de sanção, o projeto da Lei nº. 5.812 de 21 de agosto de 2023 é inconstitucional.

É o parecer.

Assinado digitalmente por BERNARDO DE SOUZA MUSSO RIBEIRO - 06/09/2023 - 07:29
Localização do documento: [illegible]
Autenticação do documento em https://prefeituraserra.pa.gov.br/autenticidade
[illegible]
conforme MP n° 2.200-2/2001, que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira
- ICP-Brasil.