

## PARECER JURÍDICO

INTERESSADO: VALMIR SANTIAGO

PARECER Nº 265/2023

REQUERENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ-ES

PROPONENTE: VEREADOR VALMIR SANTIAGO

**“EMENTA: CONSTITUCIONAL – PROCESSO LEGISLATIVO - LEI MUNICIPAL – DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DA PROGRAMA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO DE SAUDE MENTAL DOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO - VIABILIDADE DE TRAMITAÇÃO.**

### 1. RELATÓRIO:

Consulta-nos a Câmara Municipal de Guaçuí acerca do anteprojeto de lei acima mencionado, que pretende apresentar o Ilmo. Vereador Valmir Santiago.

### 2. PARECER:

O projeto de lei versa sobre matéria de competência legislativa municipal, uma vez que estabelece medida em âmbito local, com amparo nos artigos 30, I, da Constituição Federal.

Frisa-se que a espécie normativa foi adequadamente aplicada, através de Lei Ordinária. Salienta-se que, no caso em tela, o quórum de aprovação é de maioria simples, em turno único de discussão e votação, nos moldes do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Dessa forma, quanto à competência, iniciativa e espécie normativa, verifica-se, ao nosso sentir, a viabilidade do projeto em comento.

Quanto à questão da iniciativa legislativa parlamentar em Políticas Públicas, bem como a consequente observância do Princípio da Separação dos Poderes, faz-se importante realizar as seguintes considerações:

Entende-se como regra a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; sendo que a exceção é a reserva realizada à determinada categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume, conforme tradicional lição da doutrina:

*“...a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica” (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).*

Fixadas estas premissas, as reservas de iniciativa legislativa às autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:

*“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Relator: Ministro Celso de Mello, DJ 27-04-2001).*



(...)

"Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade." (STF, ADI 3394-AM, Tribunal Pleno, Relator: Ministro Eros Grau, DJ 24-08-2007).(...)

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 907/2010 do Município de Bertioga. Colocação de placas informativas sobre crime de pedofilia e número do "disque denúncia" em escolas públicas, postos de saúde, ginásios esportivos e site oficial dos órgãos públicos. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação à iniciativa reservada ao chefe do executivo. Hipóteses taxativas. Suplementação de legislação federal constitucionalmente autorizada. Direito à informação de interesse da coletividade, bem como sobre instrumentos estatais de combate a crimes sexuais praticados contra menores. Estímulo ao exercício da cidadania. Lei que prevê despesas não impactantes a serem absorvidas pelo orçamento, com previsão de suplementação, se necessário. Desnecessidade de rubrica específica para todo e qualquer simples ato de administração. Precedentes recentes do Órgão Especial. Ação julgada improcedente. (TJ-SP, ADI: 0202793-74.2013.8.26.0000 - SP, Relator: Márcio Bartoli, publicado em 28/04/2014).(...)*

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido (STF, ARE 878911, Tribunal Pleno, Relator: Ministro Gilmar Mendes, DJE 11-10-2016).*

Assim, denota-se que a presente propositura, de iniciativa parlamentar, não se enquadra nas hipóteses excepcionais de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não se consubstanciando, ac no nosso sentir, desequilíbrio no que diz respeito ao sistema de freios e contrapesos inerente ao Princípio de Separação dos Poderes.

Tal entendimento se verifica uma vez que a propositura não cria órgão, nem tão pouco reorganiza a estrutura e atribuições de órgãos já existentes, limitando-se, tão somente, a estabelecer diretrizes gerais para políticas públicas, fixando, de forma genérica, preceitos a serem observados pelos órgãos competentes (dentro do quadro normativo já existente) **quando da instituição do programa Municipal de prevenção à saúde mental dos alunos da rede pública municipal de ensino.**

Nessa linha de raciocínio, faz-se de suma importância distinguir entre a criação de um órgão, a fixação de suas atribuições e a criação de uma política pública dentro das atribuições já fixadas para um órgão já existente.

As Políticas Públicas são conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, com participação de entes públicos ou privados, que visam a produção de resultados que assegurem determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

O planejamento de programas, ações, metas e objetivos constituem também objeto de estudo da própria Administração Pública, entendida como atividade do Estado que deve organizar o funcionamento dos



serviços públicos prestados à sociedade.

A partir dessa definição, é possível notar que a criação de uma política pública não se resume à instituição de um novo órgão. Ao contrário, a formulação de uma política pública consiste em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito social.

Nesse sentido, trazemos reflexões jurídicas emanadas dos membros do Supremo Tribunal Federal conforme:

Ministro Carlos Ayres Britto, no julgamento sobre lei que criava o programa Saúde Itinerante (ADI nº 3.178/AP):

*(...) “a princípio, não vejo como inconstitucional uma lei, de iniciativa de qualquer parlamentar, que institua política pública no âmbito de órgão estatal ou de entidade preexistente, desde que essa lei não crie fundo, redundantemente, financeiro para o implemento dessa política pública”.*

Ministro Dias Toffoli, no julgamento sobre lei que criava o programa Rua da Saúde (AgR no RE nº 290.549/RJ), em seu voto, afirma que, em suma, a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, declarando ainda:

*(...) “a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que ‘a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo’, a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa”.*

Ministro Eros Grau, no julgamento sobre lei que criava o programa de gratuidade de testes de paternidade e maternidade (ADI nº 3.394/AM), afastou a alegação de inconstitucionalidade da lei por vício de iniciativa, afirmando em seu voto:

*(...) “ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local”.*

Dessa maneira, quando se diz que a formulação de políticas públicas é atividade prioritariamente atribuída ao Legislativo, não se está conferindo ao legislador a possibilidade de criar novos órgãos, atribuições ou mesmo se imiscuir na atividade tipicamente administrativa, mas principalmente estabelecer diretrizes gerais de programas que irão racionalizar a atuação governamental e assegurar a concretização de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

Essa delimitação se faz essencial para que se possa fazer uma releitura constitucionalmente adequada da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema.

#### CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, quanto ao aspecto técnico- jurídico formal da iniciativa legislativa em análise, esta Procuradoria **opina** pela viabilidade de sua tramitação.

No que tange a sua pertinência, não cabe à Procuradoria pronunciar-se, pois compete tão



somente aos vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se as formalidades legais e regimentais.

É o parecer opinativo, salvo melhor juízo, à superior consideração.

Guaçuí-ES, 16 de outubro de 2023.

  
\_\_\_\_\_  
**Mateus de Paula Marinho**  
Procurador Jurídico



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://spl.cmguacui.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 34003800380032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Mateus de Paula Marinho** em 24/10/2023 14:19

Checksum: **D2A4006C8536D300290D5E0CA26DA6BB9D76850E06F760EFAFE0C3F35FB8051F**

