

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: PROJETO DE LEI Nº 025/2021
PROPONENTE: LEGISLATIVO MUNICIPAL
PARECER Nº 069/2021
REQUERENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ-ES

EMENTA: "POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL. LEI DE INCENTIVO A PRIMEIRA INFANCIA, INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL STF. IMPOSSIBILIDADE".

1. RELATÓRIO:

Foi solicitado parecer jurídico do Projeto de Lei 021/2021 oriundo do Poder Legislativo que trata de dispor sobre princípios e diretrizes para elaboração e implementação das políticas públicas pela primeira infância no Município de Guaçuí e sobre o Plano Municipal pela primeira infância e dá outras providências.

2. PARECER:

O projeto de lei está redigido em termos claros, objetivos, concisos, e com ortografia oficial, além de trazer assunto sucintamente registrado na ementa. Portanto, não se verifica nenhum óbice de ordem técnico-formal.

Nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição brasileira do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), preconizado por Montesquieu, e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção de campanhas como a da espécie.

Embora elogiável a preocupação do Legislativo local com a primeira infância, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.

Não se duvida que a criação e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência do serviço. Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para instituir determinado programa é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho "**o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante**" (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Por esse motivo, a Constituição Federal, em dispositivo do artigo 61, § 1º, II, conferiu ao Prefeito Municipal a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, conseqüentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente. Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, tal como tem decidido o C. Supremo Tribunal Federal:

"O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482" (ADI n° 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU n° 227, p. 45684).

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos



órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se "a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça" (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria. Essa teoria dos poderes implícitos - *implied powers* - surgiu no voto de Marshall, proferido no *leading case McCulloch versus Maryland*, de 1819, afirmando que, quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução. "Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício" (Caio Mário da Silva Pereira, em "Pareceres do Consultor-Geral da República", v. 68, pp. 99-100).

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade para instituir um programa para propiciar tratamento através de Programa de primeira infância a crianças, e/ou fixar as regras para a sua execução.

Fazendo-o, ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 2º da Constituição Federal), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente.


À luz do exposto, a Procuradoria do Poder Legislativo Municipal opina pelo arquivamento do projeto de lei, pois possui vício de inconstitucionalidade material, por quebra do princípio da igualdade.

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, em atendimento à solicitação de parecer pela Presidência, OPINAMOS pelo arquivamento do presente Projeto de Lei.

É o parecer.

Guaçuí-ES, 06 de JULHO de 2021.



Mateus de Paula Marinho
Procurador Jurídico



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://www3.cmgucui.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 32003800360030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Mateus de Paula Marinho** em 28/09/2021 13:47

Checksum: **F76C10EE77D590E550059E4FF8E6EE15FD73E7C73145E8266CBAA2D8A0B0FF7C**

