

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: PROJETO DE LEI Nº 004/2021
PROPONENTE: LEGISLATIVO MUNICIPAL
PARECER Nº 011/2021
REQUERENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ-ES

EMENTA: “Projeto de Lei nº 003/2021, de 08 de fevereiro de 2021, que “institui o Programa Municipal de Equoterapia, como opção terapêutica de saúde pública voltado a crianças e adultos com deficiência física e/ou mental ou distúrbio comportamental”. Matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, eis que institui obrigação que gera ônus à Administração. Violação do princípio da separação dos poderes. Criação de despesa, sem indicação da receita”.

1. RELATÓRIO:

Foi solicitado parecer jurídico do Projeto de Lei 004/2021 oriundo do Poder Legislativo que trata de “autorizar o Poder Executivo a instituir o Programa Municipal de Equoterapia como opção Terapêutica de Saúde Pública no âmbito do Município de Guaçuí.”

2. PARECER:

O Projeto de Lei visa receber autorização legislativa para que autorize o Poder Executivo a instituir o Programa Municipal de Equoterapia como opção Terapêutica de Saúde Pública no âmbito do Município de Guaçuí.

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 as crianças e adultos com deficiência física e /ou mental ou com distúrbio comportamental e a vítimas de acidentes, 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, consequentemente, 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" (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 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 Equoterapia a crianças e adultos com deficiência física e/ou mental ou distúrbio comportamental, 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.

Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indubitoso que também o é para os Municípios. Não por isso o TJ/MG assim decidiu:

EMENTA: ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE DE EQUOTERAPIA - MUNICÍPIO DE PARÁ DE MINAS - VÍCIO FORMAL - INICIATIVA - AUMENTO DE DESPESAS - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. - A Lei 5.628, de 7 de março de 2013, do Município de Pará de Minas, dispõe sobre organização e estruturação de serviço público de saúde prestado em âmbito local, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Não obstante, no presente caso, a iniciativa se deu pelo Poder Legislativo Municipal, o que evidencia vício formal de inconstitucionalidade, decorrente da iniciativa parlamentar, a ensejar violação do princípio da separação dos poderes. - A instituição de programa de equoterapia requer gastos com estrutura, equipamentos, pessoal capacitado e área para sua execução, o que implica em criação de despesas para o Município, sem que haja indicação da fonte de custeio. (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.14.023016-0/000, Relator(a): Des.(a) Silas Vieira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/09/2014, publicação da súmula em 03/10/2014)

Nota-se, por fim, que a instituição de um programa como este, que envolve a disponibilização de profissionais especializados, locais apropriados e equinos, geram despesas para o Município, que não estão cobertas pela lei orçamentária.

Diante do exposto, opino pelo arquivamento do pedido, podendo seu Autor efetuar a proposta por meio de indicação.

Conforme se vê, o projeto de lei padece de vício de inconstitucionalidade formal, nos termos do artigo 2º e 61 da CF/88.




CONCLUSÃO:

Ante o exposto, em atendimento à solicitação de parecer pela Presidência, **OPINAMOS pelo arquivamento do projeto de lei.**

É o parecer.

Guaçuí-ES, 09 de fevereiro de 2021.



Mateus de Paula Marinho
Procurador Jurídico

