

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: PROJETO DE LEI Nº 009/2019
PROPONENTE: LEGISLATIVO MUNICIPAL
PARECER Nº 054/2019
REQUERENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ-ES

EMENTA: “DISPÕE SOBRE O INCENTIVO FINANCEIRO A ATLETAS E TÉCNICOS DO ESPORTE AMADOR. ESPORTE OLÍMPICO E ESPORTE PARAOLÍMPICO DO MUNICÍPIO DE GUAÇUÍ”.

1. RELATÓRIO:

Foi solicitado parecer jurídico acerca da legalidade, formalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei 009/2019 oriundo do Poder Legislativo que trata de dispor sobre incentivo a atletas e técnicos do esporte amador, esporte olímpico e paraolímpico do Município de Guaçuí.

2. PARECER:

Louvável iniciativa do vereador Cícero Augusto da Costa, no entanto, o incentivo financeiro em tela padece de vício de iniciativa, viola os princípios da Separação dos Poderes e da Legalidade Orçamentária, sendo, portanto, inconstitucional e contrário a Lei Orgânica do Município de Guaçuí.

Do Princípio da Separação de Poderes – Competência privativa do Poder Executivo.

O Poder Legislativo ao ingressar na esfera de competência do Poder Executivo, fere o Princípio da Separação dos Poderes, previsto no artigo 2º, da Constituição da República, *in verbis*:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A Separação de Poderes é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito e considerado clausula pétrea no artigo 60, §4º, inciso III da Constituição da República, e visa justamente segregar as funções legislativas, concernentes a Câmara Municipal e a função de administrar, concernente ao Poder Executivo.

Cumprir recordar aqui o ensinamento do renomado jurista Hely Lopes Meirelles:

A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. 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 Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.

Neste passo, a harmonia entre os Poderes Públicos descrita no artigo 2º, da Constituição da República se caracteriza pela consciente colaboração e controle recíproco, a fim de evitar distorções e evitar a usurpação de atribuições próprias dos Poderes da República.

O sistema, denominado pela doutrina de *check and balances*, visa harmonizar as relações institucionais,

de modo que haverá desarmonia sempre que um dos Poderes exercer prerrogativas e faculdades em detrimento da competência do outro.

Por sua vez, a matéria objeto do Projeto de Lei denominado "Bolsa Atleta" é de iniciativa reservada à competência privativa do Prefeito. É o que preceitua a Lei Orgânica do Município.

É clarividente que cabe a iniciativa privativa ao Prefeito municipal a iniciativa de leis que disponham sobre as atribuições dos órgãos da Administração Pública, como é o caso do programa "Bolsa-Atleta".

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento:

O desrespeito a prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. STF, Pleno, ADI nº. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 Nov. 1997, p. 62216, *apud* Alexandre de Moraes, *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1.098.

A legislação do Bolsa Atleta resulta em transgressão essencial ao processo de formação das leis, concernente à cláusula de iniciativa reservada, disposta na Lei Orgânica do Município e na Constituição da República. Neste sentido:

A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa. [MS 22.690, rel. min. Celso de Mello, j. 17-4-1997, P, DJ de 7-12-2006.

Destarte, no momento em que o Poder Legislativo passa a editar leis de efeitos concretos, ou que a certa medida, equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, tem-se clara violação do artigo 2º, da Constituição da República, malferindo o princípio da separação de poderes.

Esta é exatamente a situação verificada no Projeto de Lei em apreço, ao ser criado o "Programa Bolsa Atleta".

E que não se diga que, com base na Súmula 5, do STF, pode-se sustentar que a sanção do Prefeito Municipal possa convalidar o vício de iniciativa, eis que segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não se poderá sanar o vício de inconstitucionalidade, nos seguintes termos:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula nº. 5, do STF. [ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007.] [= ADI 2.305, rel. min. Cezar

Da Violação à Lei Orçamentária.

O Projeto de Lei cria um aumento de despesas do orçamento vigente e compromete recursos, sem indicar propriamente a fonte dos recursos orçamentários, eis que tal iniciativa é de caráter Privativo do Prefeito Municipal, nos termos da Lei Orgânica.

O Princípio da Legalidade é malferido na medida em que a Constituição da República dispõe que tais Leis são de iniciativa do Poder Executivo e, além do mais, caberá a ele definir a programação financeira do Município, nos termos do art. 165, da Constituição da República.

Isto porque o início de programas e projetos devem estar inseridos na Lei Orçamentária Anual e seu impacto orçamentário deve ser devidamente previsto com recursos disponíveis para os novos encargos assumidos, sob pena de indevido aumento da despesa pública.

É preciso ressaltar que a previsão financeira-orçamentária acostada inicialmente ao Projeto de Lei não atende a adequação orçamentária e financeira, de critério exclusivo do Poder Executivo, de acordo com as normas previstas no artigo 16, inciso I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal, abaixo citado:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Assim sendo, o Projeto de Lei resultará em impacto orçamentário aos cofres públicos, devendo a responsabilidade do Prefeito Municipal deve estar adstrita as obrigações que a norma legal lhe permite assumir.


Conforme se vê do projeto de iniciativa do Poder Legislativo é possível esclarecer que o Projeto de Lei nº 009, de 2019, **NÃO** compreende os requisitos necessários para dispor sobre incentivo a atletas e técnicos do esporte amador, esporte olímpico e paraolímpico do Município de Guaçuí.

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, em atendimento à solicitação de parecer pela Presidência, **OPINAMOS** pelo arquivamento do mesmo, pois apresenta vício de iniciativa.

É o parecer.

Guaçuí-ES, 22 de agosto de 2019.


Mateus de Paula Marinho
Procurador Jurídico