



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano
Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa

Projeto de Lei n.º 1873/2020

Autoria: Vereadora Raissa Lacerda

PARECER

PROJETO DE LEI N.º 1873/2020. DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE UM PROGRAMA PERMANENTE DE CAPACITAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO EM PREVENÇÃO A COVID-19 NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VÍCIO DE INICIATIVA. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

I - RELATÓRIO.

Cuidam os autos de Projeto de Lei sob o n.º 1873/2020 de autoria V. Sa. Vereadora Raissa Lacerda, que tem a finalidade a criação de um programa de capacitação permanente dos profissionais da rede municipal de educação em prevenção à covid-19 no Município de João Pessoa.

Ademais, assevera em seu texto, que o programa de capacitação tem por finalidade prover aos profissionais de educação treinamento acerca da identificação de sintomas, prevenção e medidas de controle da covid-19 nos ambientes escolares do Município de João Pessoa.

Do mesmo modo, estipula que o profissional de educação são aqueles profissionais de todos os níveis de formação, que trabalham em ambiente destinado à educação, nas dependências dos prédios públicos municipais ou em serviço ao poder público municipal.

Acrescenta ainda, que a secretaria municipal de saúde poderá, em conjunto com a secretaria municipal de educação, elaborar o conteúdo e executar ações com vistas a atender os dispositivos da proposição.



ESTADO DA PARAÍBA

CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA

Casa Napoleão Laureano

Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa

Por fim, faculta ao poder executivo incluir outras doenças no escopo da referida capacitação.

Em apertada síntese, eis o relatório. Passamos opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

Analizando o conteúdo do Projeto de Lei em questão, verifica-se que a eminente Parlamentar propõe a criação de um programa de capacitação permanente dos profissionais da rede municipal de educação em prevenção à covid-19 no Município de João Pessoa.

Aplauda-se a iniciativa meritória da Eminente Parlamentar, porém o presente projeto de lei impõe atribuições a Secretaria Municipal de Saúde de João Pessoa, bem como da Secretária Municipal de Educação e, assim interfere na organização e funcionamento da administração municipal, sendo esta iniciativa privativa do Prefeito Municipal, conforme previsão expressa do art. 30 da Lei Orgânica do Município e vedada no art. 163, § 1.º do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Vejamos o que prevê a sobredita norma:

“Artigo 30. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I – regime jurídico dos servidores;

II – criação de cargos, empregos ou funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e planos plurianual;

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do município.” (grifo nosso)

Vislumbra-se, neste ponto, que o Poder Legislativo, ao arvorar-se da função executiva municipal, está invadindo a competência privativa, expressamente delimitada ao Executivo. Até porque, e nossa Carta Magna de 1988, existe o princípio basilar da separação dos poderes (art. 2º da CF/88) que confere atribuições para cada



ESTADO DA PARAÍBA

CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA

Casa Napoleão Laureano

Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa

um dos três poderes, agindo como um sistema de freios e contrapesos no ordenamento jurídico brasileiro.

O Ministro do STF Celso de Mello ao julgar a ADIN n. 1666-1-AL, sobre a vulneração ao princípio constitucional da iniciativa reservada de formação das leis, assim se manifestou:

“(...) opera uma situação de claro conflito hierárquico-normativo entre a regra impugnada e o postulado proclamado pela Carta da República, que impões, em caráter condicionante, a subordinação jurídica dos Estados-membros, no desempenho de suas funções constituintes decorrente, aos princípios da privatividade na instauração do processo legislativo, que constitui, por sua essência mesma, um dos consectários mais expressivos do postulado da separação de poderes que, hoje, configura um dos núcleos temáticos irreformáveis da nova ordem constitucional”.

Nesta esteira, transcreve-se a lição lapidar do saudoso mestre Hely Lopes Meireles:

“Advirta-se, ainda, que para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes a chefia do governo local não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa as prerrogativas do prefeito”.

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal relatou que muitas vezes o Legislativo invade órbita da competência do Executivo, adentrando área tipicamente da função administrativa do chefe do Executivo, provendo situações concretas e impondo ao prefeito a adoção de medidas específicas de execução, da sua exclusiva competência (STF. RT 182/466) e que “A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória pelos Municípios. Incide em vício de inconstitucionalidade formal a norma legal municipal que, oriunda de iniciativa parlamentar, versa matéria sujeita a iniciativa



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa
constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo” (Rel. Mins. Celso de Mello, DJ 27/05/94).

A Jurisprudência Pátria é uníssona no sentido da Competência Privativa do Chefe do Poder Executivo para leis que versem sobre a criação/estruturação de órgãos da Administração direta do Município, *in verbis*:

“ADIN. VALE VERDE. LEI Nº 926 DE 28 DE MARÇO DE 2008, QUE CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE -COMDEMA- E O FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - FMMA- . ORIGEM LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. **Em se tratando de órgão de cooperação governamental, é da iniciativa privativa do chefe do executivo o projeto de lei que dispõe sobre sua criação, estruturação e atribuições, a teor do art. 60, ii da constituição estadual.** Precedentes Jurisprudenciais. Ação julgada procedente. unânime. (TJ-RS - ADI: 70024772329 RS, Relator: Vasco Della Giustina, Data de Julgamento: 20/10/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 26/11/2008)”

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI QUE CRIA O FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E INSTITUI REGRAS DE GESTÃO DO CMDCA - MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000120408380000 MG , Relator: Brandão Teixeira, Data de Julgamento: 22/05/2013, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 14/06/2013)”

Por outro lado, a usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Executivo Municipal, no caso, assim, tratar de matéria própria da criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do município, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte.



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa

Além do mais, nem que fosse alegado que, tratando-se de lei autorizativa, o vício estaria superado. Deve-se atentar para o fato de que o Executivo não necessita de autorização para administrar e, no caso em análise, não a solicitou.

Sérgio Resende de Barros, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina:

"...insistente na pratica legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...' O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

Bem por isso, não passou despercebido ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que "a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional" (ADIN nº 593099377 – rel. Des. Mana Berenice Dias – j. 7/8/00).



ESTADO DA PARAÍBA

CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA

Casa Napoleão Laureano

Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa

As jurisprudências pátrias vêm afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que as tais “autorizações” são eufemismo de “determinações”, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes. VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal. LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (ADIN 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).

Por este prisma, se verifica a Inconstitucionalidade do presente Projeto de Lei sob o n. 1873/2020.

III - CONCLUSÃO.

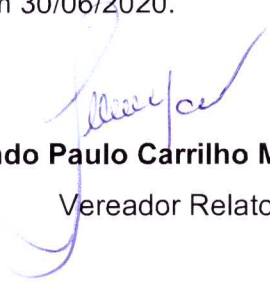
Ante o exposto, opinamos pela Inconstitucionalidade, e por conseguinte, a rejeição total do Projeto de Lei Ordinária nº 1873/2020 pelos argumentos acima elencados.



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano
Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa
Salvo melhor juízo.

É o parecer.

João Pessoa em 30/06/2020.



Fernando Paulo Carrilho Milanez Neto
Vereador Relator



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano
Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa opina pela Inconstitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária nº 1873/2020, concluindo pela emissão de **PARECER CONTRÁRIO** à sua aprovação:

Thiago Lucena

Vereador Presidente

Bruno Farias de Paiva

Vereador Vice-Presidente

Fernando Paulo Carrilho Milanez Neto

Vereador Membro

Leo Bezerra

Vereador Membro

Dinho

Vereador Membro

Gabriel Carvalho Câmara

Vereador Membro

Renato Martins

Vereador Membro