

P A R E C E R

Nº 0612/2019

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Institui o programa "Creche para idosos". Programa de Governo. Princípio da Separação dos Poderes.

CONSULTA:

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o programa de "Creche para Idosos" no âmbito do município.

A consulta segue acompanhada do referido projeto de lei.

RESPOSTA:

Os entes políticos possuem o dever fundamental de buscar a promoção e a efetivação dos direitos sociais em prol do bem estar da coletividade, obedecidos os parâmetros delineados na Constituição. A Carta Constitucional reserva capítulo específico (capítulo VII) direcionado à Família, à Criança, e ao Idoso (art. 230 da CRFB), sendo certo que o parágrafo 1º do art. 5º da CRFB ainda garante a aplicação imediata das normas definidoras de direitos fundamentais, ou seja, independentemente de produção legiferante infraconstitucional.

Neste contexto, foi editada pela União a Lei nº 10.741/2003, o Estatuto do Idoso, que confere concreção a estes princípios, impondo à família, à comunidade, à sociedade e ao Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito a vida e a saúde, dentre outros (art. 3º). Por sua vez, os capítulos V e VI da mencionada lei já garantem ao idoso o acesso à cultura, à educação, ao trabalho e à

profissionalização. Confira:

"Art. 20. O idoso tem direito a educação, cultura, esporte, lazer, diversões, espetáculos, produtos e serviços que respeitem sua peculiar condição de idade.

Art. 21. O Poder Público criará oportunidades de acesso do idoso à educação, adequando currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais a ele destinados.

§ 1º Os cursos especiais para idosos incluirão conteúdo relativo às técnicas de comunicação, computação e demais avanços tecnológicos, para sua integração à vida moderna."

Não obstante a louvável intenção, o projeto de lei, de iniciativa parlamentar, representa grave violação ao Princípio Constitucional da separação dos poderes, encartado no art. 2º da Constituição Federal, pelas razões a seguir aduzidas. Como é sabido, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo.

Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios no que afeta aos interesses locais. A

Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração" (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

Por conseguinte, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo.

Ademais, o art. 4º do Projeto dispõe que "empresas privadas poderão firmar convênios com a creche para idoso". Porém, cumpre salientar que o Poder Executivo não precisa de autorização do legislativo para firmar parcerias e convênios. Ademais, a celebração deste ato sequer exige lei, na medida em que se trata de ato de gestão.

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte

a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Tecidas estas considerações, temos que o projeto de lei submetido à análise não encontra qualquer respaldo jurídico por representar interferência indevida do Poder Legislativo, impondo obrigações a órgãos submetidos ao Executivo, conforme diversos artigos do PL. Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº 02/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados."

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei, motivo pelo qual não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de março de 2019.