

P A R E C E R

Nº 0802/2021¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Programa de governo. Banco de ração. Ato de Gestão. Inconstitucionalidade.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que versa sobre programa de banco de ração.

RESPOSTA:

Inicialmente, registramos que o projeto de lei dispõe acerca da criação de Programa Municipal de Banco de Ração com a finalidade de receber, armazenar e distribuir rações para entidades protetoras de animais.

Nesse contexto, há de se destacar que tanto a implementação de programas de governo quanto o recebimento de doações de particulares para a implementação de tais programas (desde que, logicamente, se trate de doação pura e simples) caracterizam ato de gestão.

Em cotejo, temos 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. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe "sobre a utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme específica" - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo a utilização de papel reciclado para prover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente". (TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº 0073579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rela. Desa. PALMA BISSON).

O exercício da competência legislativa por parte dos entes políticos deve respeitar o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º CRFB). Embora reconheçamos o mérito da propositura em apreço, constata-se presença de vício formal quanto à iniciativa, uma vez que não há necessidade de o Chefe do Executivo local se submeter ao crivo do Poder Legislativo por intermédio de um processo legislativo para a implementação da medida em tela.

Com efeito, o Prefeito é o gestor do Município, não competindo ao Poder Legislativo municipal formular política pública executiva. Sobre o tema, transcrevemos o Enunciado nº 02/2004 do IBAM:

"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."

Note-se que a implementação da medida requer a criação de atribuições a agentes e órgãos do Executivo (art. 2º, PL), o que não se admite sob pena de afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes. A matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de

"Reserva da Administração". Sobre o tema:

"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, transgredir 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)

Além disso, o Poder Executivo não precisa de autorização do legislativo para firmar convênios (art.6º, PL). A celebração deste ato sequer exige lei, na medida em que, também, trata-se de ato de gestão, constituindo reserva da administração.

Por tudo que precede, embora a estratégia seja louvável, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da **inviabilidade** jurídica do Projeto de Lei submetido à análise.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 12 de março de 2021.