

P A R E C E R

Nº 1114/2022¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que cria o Sistema Municipal de Trilhas em âmbito municipal. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Emendas modificativas. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, bem como de suas emendas modificativas, acerca da criação do Sistema Municipal de Trilhas em âmbito municipal.

A consulta vem acompanhada da documentação pertinente.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a criação de trilhas ecológicas para fins de ecoturismo é matéria de interesse local, portanto prevista na competência municipal do artigo 30, I e II, da Constituição Federal, não tendo qualquer norma geral federal ou estadual que regule esta atividade.

Sendo um vetor do desenvolvimento, o turismo deve ser praticado de modo a respeitar as normas vigentes, sem o que sua prática se torna insustentável. Vejamos que a Constituição da República determina que os entes políticos devem promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (artigo 180).

Em prosseguimento, como toda e qualquer atividade o turismo

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

gera externalidades positivas e negativas no meio ambiente. Este deve ser assegurado de maneira ecologicamente equilibrada pela sociedade e pelo Poder Público (artigo 225 Constituição Federal). A edição de normas protetivas e de medidas fiscalizatórias ao meio ambiente, são necessárias para assegurar o desenvolvimento sustentável e o equilíbrio ecológico do meio ambiente.

Neste sentido, a Lei nº 9.795/1999 (Política Nacional de Educação Ambiental) dispõe que o ecoturismo deve observar a educação, ação e práticas educativas voltadas ao meio ambiente. Veja:

"Art. 13. Entendem-se por educação ambiental não-formal as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.

Parágrafo único. O Poder Público, em níveis federal, estadual e municipal, **incentivará**:

(...)

VII - **o ecoturismo.**" (Grifos nossos).

Assim, verifica-se que o incentivo ao ecoturismo e outras práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais é de competência administrativa do Poder Executivo.

Dito isto, em que pese a matéria de proteção ambiental é, em princípio, de iniciativa comum ao Legislativo e Executivo Municipais, projetos de lei, como no presente caso, no qual autoriza o Executivo a prática de ações que lhe são próprias, violaria a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para atos próprios de gestão, assim como para a instituição de atribuições à Administração.

Ocorre que a medida se trata de ato de gestão da coisa pública,

sujeita, portanto, ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo. A ingerência indevida e a iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha viola o Princípio da Separação dos Poderes, pilar do Estado Democrático de Direito, conforme estabelecido no art. 2º da Carta Magna.

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, 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).

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 desta 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.

Assim, ao Poder Legislativo, não é dado ingerir na gestão administrativa do Município estabelecendo quais ações serão ou não executadas pelo Poder Executivo, sob pena de violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Por tudo que precede, embora louvável a iniciativa do consultante, tal matéria é de iniciativa administrativa exclusiva do Executivo Municipal razão pela qual não merece prosperar a propositura em tela, bem como as referidas emendas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 18 de abril de 2022.