

P A R E C E R

Nº 0147/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa parlamentar. Política Municipal de Educação Preventiva e de Enfrentamento à Endometriose. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que versa sobre a Política Municipal de Educação Preventiva e de Enfrentamento à Endometriose

A consulta vem acompanhada da propositura.

RESPOSTA:

No que tange a criação dos chamados "Dias de Combate", "Dia da Conscientização", semana, mês ou ano disso ou daquilo entre outros, geralmente voltados para a prática de ação social, consubstanciam atos típicos de gestão administrativa, que envolvem o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, distanciando-se da generalidade e abstração que devem revestir os atos editados pelo Poder Legislativo, o que se traduz em criação de Programa de Governo, o que é vedado à Lei de iniciativa parlamentar.

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.

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

A matéria 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 o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Nesse sentido, cabe colacionar exemplos de decisões judiciais acerca da temática em comento, dos quais se pode verificar o reiterado posicionamento jurisprudencial a considerar este tipo de ação uma violação ao disposto na ante citada norma constitucional:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 12.374, DE 10.09.10, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO - INSTITUIÇÃO DA SEMANA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA NA PRIMEIRA INFÂNCIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - MATÉRIA AFETA A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAIS - INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTIGOS 47, II E 144 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI IMPUGNADA - PREVISÃO DE DESPESAS DIRETAS SEM INDICAÇÃO PRECISA DOS RECURSOS - AFRONTA AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - PEDIDO PROCEDENTE". (TJSP - Órgão Especial.

ADI n.º 0525095-29.2010.8.26.0000. Julg. 11/05/2011. Rel. Des. LUIZ FERNANDO DE CARVALHO)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.480, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE INSTITUI PROGRAMA DE PREVENÇÃO DE SAÚDE DENOMINADO SEMANA MUNICIPAL DA INSUFICIÊNCIA RENAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 25, 47, II, XIV E XIX, a, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO-AÇÃO PROCEDENTE. A Lei Municipal instituiu a 'Semana Municipal da Insuficiência Renal', verdadeiro programa de prevenção de saúde cujas disposições consubstanciam atos típicos de gestão administrativa, distanciando-se dos caracteres de generalidade e abstração de que se devem revestir aqueles editados pelo poder Legislativo. A norma acoima-se de vício de iniciativa e inconstitucionalidade material, na medida em que invade a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Suas disposições equivalem à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação de poderes. A inconstitucionalidade se verifica também em face da violação do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a lei cria novas despesas sem indicação específica da fonte de custeio". (TJSP - Órgão Especial. ADI n.º 0005705-33.2010.8.26.0000. Julg. 25/08/2010. Rel. Des. ARTUR MARQUES)

Ademais, deixamos como observação que o permissivo do art. 3º da propositura é de todo inócuo e desnecessário, já que a edição de regulamento para fiel cumprimento das leis é uma prerrogativa do Chefe do Executivo atribuída pela própria Constituição Federal e independe de autorização no texto de cada lei que se pretenda editar.

Posto isso, se a Câmara pretende incentivar a sociedade a se

mobilizar em torno da conscientização da Endometriose, esclarecemos que este diálogo público pode e deve ser firmado no próprio âmbito do Poder Legislativo, restando de todo desnecessária a edição de lei para alcançar este objetivo, uma vez que o Poder Legislativo poderá estabelecer um Dia ou uma Semana de conscientização sobre a referida doença e, assim, entabular diálogo com a opinião pública no próprio recinto da Câmara, desde de que isso não importe criar Programa de Governo ou realizar Ação Social.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Isabelle Gualberto Gonçalves
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 2023.