

CONSULTA/0750/2010/J/AC

INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE UNAÍ – MG

At.: Sr. Dailton Geraldo Rodrigues Gonçalves – Assessoria Municipal para Assuntos Legislativos e Administrativos.

**Câmara Municipal – Projeto de lei de iniciativa de vereador – Instituição da *Semana do Jovem Empreendedor* – Considerações.**

“1. *Cumprimentando-o cordialmente, formulamos consulta jurídica acerca da constitucionalidade, legalidade, juridicalidade e adequação técnica do anexo Projeto de Lei n.º 70/2009, em versão de redação final, de iniciativa parlamentar, submetido, pela Câmara Municipal, à sanção, promulgação ou veto a cargo do Prefeito Municipal, a fim de possibilitar a decisão executiva apropriada ao caso*” (destaques do original).

No caso presente, pela leitura do projeto de lei, existe atribuição ao Poder Executivo, conforme o disposto nos seus arts. 2º e 3º.

Esses dois artigos preveem que caberá ao Executivo organizar e executar a programação alusiva ao evento “Semana do Jovem Empreendedor”.

Dessa forma, se o Executivo organizar e executar a referida “Semana” estará envolvendo serviço público, o que contraria a Constituição.

Neste sentido, contraria a Constituição em dois momentos.

Num primeiro momento dá atribuição a servidor público, o que contraria o disposto no art. 61, § 1º, inc. II, al. c, da CF/88.

Isso é matéria, pelo artigo acima citado, de competência privativa do Prefeito Municipal.

E num segundo momento contraria o disposto no art. 61, § 1º, inc. II, al. b, da CF/88.

Isso é matéria, pelo artigo acima citado, de competência do prefeito, pois envolve serviço público.

Roberto B. Dias da Silva escreve:

“Iniciativa é o ato que faz surgir o projeto de lei, dando o primeiro passo do processo legislativo tendente a criar a espécie normativa.

Como regra geral, a Constituição Federal prevê que os projetos de lei podem ser iniciados por qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional ou pelo presidente da República. É a chamada iniciativa concorrente (art. 61, *caput*).

Contudo, há matérias que a Constituição estabelece que somente poderão ser tratadas por meio de leis de iniciativa exclusiva de certas pessoas ou órgãos. São as denominadas iniciativas privativas. Exemplos desse tipo de iniciativa podem ser encontrados no § 1º do art. 61” (cf. *in Manual de Direito Constitucional*, 1ª ed., Manole, São Paulo, 2007, p. 238).

Portanto, como a matéria não é de iniciativa concorrente, conforme previsto no art. 61 da CF/88, e sim matéria privativa do prefeito, por envolver serviço público, conforme o previsto no art. 61, § 1º, al. b, da CF/88 e também por envolver servidor público, conforme previsto no art. 61, § 1º, al. c, da CF/88, o projeto não deve prosperar, a nosso sentir.

Afora tudo isso, o projeto de lei é inconstitucional também porque contraria o princípio da separação dos poderes previsto no art. 2º do Texto Maior, ao prever que cabe ao Executivo organizar e executar a “Semana do Jovem Empreendedor”.

Celso Antônio Bandeira de Mello escreve, merecendo transcrição, que:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra” (cf. *in* *Curso de Direito Administrativo*, 26ª ed., Malheiros, São Paulo, 2009, p. 949).

Essas foram as considerações que entendemos pertinentes, sem embargo de eventuais posicionamentos em sentido contrário, que respeitamos.

São Paulo, 12 de fevereiro de 2010.

Elaboração:

(assinado no original)

J. Siqueira  
OAB/SP 45.508



Aprovação da Consultoria NDJ

(assinado no original)

Cerdônio Quadros  
OAB/SP 40.808



## **PARECER**

Nº 0167/2010<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. PL nº 70/2009, de iniciativa parlamentar, que pretende instituir a Semana do Jovem Empreendedor no Município. Medida que se insere no campo dos programas de governo e, portanto, da iniciativa privativa do Poder Executivo. Afronta ao princípio da separação dos poderes. Comentários.

### **CONSULTA:**

A consulta encaminhada pelo Executivo municipal solicita exame da legalidade e constitucionalidade do PL nº 70/2009, de autoria parlamentar, que pretende instituir no Município a Semana do Jovem Empreendedor, com a finalidade de valorizar e estimular o pequeno negócio, bem como prestar serviços de apoio e orientação aos futuros empreendedores.

### **RESPOSTA:**

O tema da consulta, por sua recorrência nesta Consultoria Jurídica, ensejou a edição do 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), disponível para consulta no TeleIBAM.

Embora as matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo sejam, taxativamente, aquelas gizadas na Constituição Federal (arts. 61 e 165), importa considerar que a criação de programas de governo guarda estreita relação com a autonomia do Poder Executivo para criar programas de governo e, portanto, com o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º).

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR DAILTON GERALDO RODRIGUES GONÇALVES, ASSESSOR MUNICIPAL PARA ASSUNTOS LEGISLATIVOS - PREFEITURA (UNAÍ-MG)

De acordo com a modelagem definida na Constituição Federal, cabe ao Chefe do Executivo, no desempenho de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental e, entre tantos parâmetros, as metas a serem cumpridas e a parcela social a ser atendida.

Dessa feita, ao Poder Legislativo não é dado intervir na gestão administrativa do Município estabelecendo, mediante lei, quais ações serão ou não executadas pela Prefeitura, por ser medida que afronta o princípio da harmonia e independência dos poderes (CF, art. 2º). Esse tipo de controle, averbe-se, é exercido por ocasião da tramitação dos projetos de índole orçamentária e, posteriormente, por ocasião da prestação de contas do Executivo (CF, art. 31).

A cada Poder somente é lícito gerenciar seus próprios recursos, bem como gerar despesas de acordo com a sua capacidade orçamentária. Com efeito, descabe ao Legislativo a iniciativa de projeto de lei que crie obrigações financeiras para o Executivo, invadindo o orçamento deste Poder e provocando, assim, verdadeira superposição de atribuições, medida que, repetimos, afronta o princípio de convivência harmônica entre os poderes.

Face ao exposto, em vista da flagrante inconstitucionalidade do PL nº 70/2009, que transborda os limites possíveis aos Vereadores, forçoso concluir pela inviabilidade de sua tramitação legislativa. Nada obsta, todavia, que o Prefeito implemente as providências ali ventiladas, caso entenda serem elas convenientes e oportunas.

É o parecer, s.m.j.

Júlio César B. Pinheiro  
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 19 de fevereiro de 2010.

2