

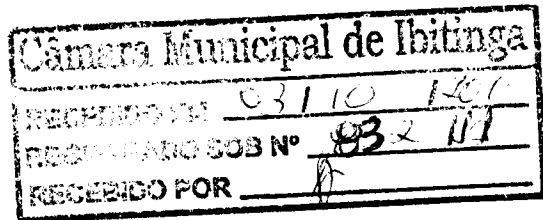


FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CEPAM – 1058/2011
Processo FPFL nº 223/2011

São Paulo, 26 de setembro de 2011

Senhor Presidente



Encaminhamos a Vossa Excelência o anexo Parecer CEPAM nº 28.752, elaborado pelo técnico Aleu Almeida Azadinho, da Coordenadoria de Assistência Jurídica, em atendimento à consulta formulada por Etienne de Oliveira Urbano, Agente Legislativo.

Atenciosamente.


LOBBE NETO
Presidente

Excelentíssimo Senhor
Gumercindo José Rossato Bernardi
Presidente da
Câmara Municipal de
Ibitinga - SP

CAJ/val



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Parecer CEPAM nº **28.752**

Processo FPFL nº 223/2011

Interessada: Câmara Municipal da Estância Turística de Ibitinga

Vereador Gumercindo José Rossatto Bernardi, Presidente

CÂMARA MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA. PRIVATIVA. É inconstitucional Projeto de Lei, de iniciativa de Vereador, dispondo que imóveis públicos, os particulares utilizados pela Administração direta, indireta, autárquica e fundacional do Município, bem como as obras de engenharia e arquitetura públicas, veículos e máquinas da frota municipal, uniformes dos alunos e dos servidores, terão, obrigatoriamente, as cores oficiais do Município, cujas tonalidades deverão ser idênticas às da Bandeira do Município. Usurpação de competência do Chefe do Poder Executivo, uma vez que ele, e somente ele, compete a gestão, entre outras, dos bens públicos municipais.

CONSULTA

Encaminha-nos consulta o Poder Legislativo da Estância Turística de Ibitinga, por iniciativa da Agente de Legislativo, Etienne de Oliveira Urbano, e solicita nosso posicionamento quanto à constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei 140/2011, de iniciativa do Vice-Presidente da Casa, Vereador Richard Porto de Rosa, que institui as cores oficiais do Município e impõe, compulsoriamente, que os imóveis públicos, os particulares utilizados pela Administração direta, indireta, autárquica e fundacional do Município, bem como as obras de engenharia e arquitetura públicas; os veículos automotores e máquinas pertencentes à frota municipal; o uniforme destinado aos servidores municipais e aos alunos da rede municipal de ensino, terão, obrigatoriamente, as cores oficiais do Município, cujas tonalidades deverão ser idênticas às da Bandeira do Município.



PARECER

Segundo nos ensina a doutrina, ao Chefe do Poder Executivo cabe, entre outras atribuições, a gestão dos bens públicos, ou seja, o exercício das funções de natureza tipicamente administrativas e de execução do governo local. Em outras palavras, tudo o que diz respeito às questões internas dos órgãos que compõem o arcabouço da Administração Pública, suas rotinas administrativas diárias, gestão dos bens públicos, bem como a execução de atribuições típicas de administrador, dependem, antes, de uma análise mais apurada, por parte do alcaide, sobre a conveniência ou não para tomar as medidas que lhe pareçam oportunas, e que, para sua consecução, deve existir disponibilidade financeira.

Isto posto, prossigamos.

A Carta Política Federal, em seu artigo 2º, *caput*, consagrou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, no sentido de traçar as linhas mestras de um processo legislativo que fosse coerente com esse princípio fundamental.

Com efeito, temos:

"Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

Mesma diretriz tem a Carta Estadual, promulgada em 1989, conforme se infere da leitura de seu artigo 5º:

"Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Assim, quanto à elaboração de lei, atendido o princípio constitucional ora transcrito, ensina-nos o ilustre mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho que:

“É princípio pacífico em nosso direito a supremacia da Constituição, com todas as suas conseqüências, em especial a sua rigidez, de onde decorre a invalidade de toda a lei ou ato que a mesma contradisser. A validade de qualquer ato derivado da Constituição, portanto, depende de sua concordância com a Constituição. Depende, mais precisamente, da observância dos requisitos formais e substanciais estabelecidos na Constituição.”¹

Já na esfera municipal, ainda sobre o mesmo assunto, o respeitável administrativista Hely Lopes Meirelles tece o seguinte entendimento:

“No sistema brasileiro, o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município.”²

Com efeito, o princípio da independência e harmonia dos Poderes é o regramento constitucional disciplinador da iniciativa legislativa, que, excepcionando a regra da iniciativa concorrente para apresentação de projetos de leis, atribui ao Executivo, com privatividade, a iniciativa em relação a determinadas matérias.

O Prefeito, como Chefe da Administração Pública local, exerce funções de governo e administrativas, tornando-se, assim, a principal figura do governo municipal. Portanto, é ele, e somente ele, nesse particular, que está em condições de saber quais são os interesses do Município e como agir para resguardá-los.

¹ In: Curso de Direito Constitucional, 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 1985, p. 186.

² In: Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 723.



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

A razão por conceder ao Executivo o poder de iniciativa de determinadas matérias decorre do fato de a ele incumbir a aplicação de uma política voltada às necessidades e complexidades, cada vez maiores, dos problemas existentes na seara municipal da qual é dirigente. Tais matérias dizem respeito às providências que derivam de sua autoridade como administrador e gestor da *res publica*, ficando reservado a ele – Chefe do Executivo, pois, e autoridade máxima da Administração Pública local, decidir quanto à oportunidade e conveniência de sua regulamentação.

É por essa razão que se reserva ao Chefe do Poder Executivo a regulamentação dos interesses vinculados às matérias insertas no § 1º, do artigo 61, da Carta Magna Federal, que assim dispõe:

“Art. 61 -

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

.....

II - disponham sobre:

.....

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.”.

A Lei Orgânica do Município da Estância Turística de Ibitinga, quanto à iniciativa privativa das leis, dispõe:



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

“ARTIGO 34 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

.....
III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública” Municipais e órgãos da Administração Pública;” (nossos grifos)

Portanto, o Vereador, ao elaborar uma propositura, não pode inserir em seu bojo tarefas que caracterizam uma imposição ao Prefeito, através dos órgãos que compõem o arcabouço da Administração Pública, haja vista não deter o Legislativo competência para determinar ao Executivo o que ele deve ou não deve fazer – como se nos afigura **dos artigos 2º, 5º e 6º, caput**, que integram o Projeto de Lei 140/2011.

Assim, os Poderes, cada um de per si, na sua esfera de competência, são livres, por mandamento constitucional, para instituir, organizar e executar seus serviços.

A esse mister, permitimo-nos trazer à colação excertos da Representação 1.370, do Egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), consubstanciada na forma seguinte:

“O ato legislativo é o querer expresso da legislatura, ao passo que a Constituição é o querer expresso do povo. A este cabe a supremacia.

Se o ato legislativo o contradiz, irritado será: não é lei (is not law); não institui cargos; não confere direitos; não estabelece deveres; não cria proteção. É juridicamente considerado, como se nunca tivesse existido (...).



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Do mesmo aviso, Alfredo Buzaid, emérito juriconsulto e ex-Ministro do STF (...), acentua que toda a lei, 'adversa à Constituição', é absolutamente nula, porque eivada de inconstitucionalidade, a fere no berço.

15. Como se vê, dispositivo de lei infenso aos princípios que ordenam a lei fundamental do país, parta de onde partir, é como se escrito não fosse, nulo de pleno direito írrito, nenhum.

Negar-lhe alcance e validade é dever imperioso da Justiça, na sua vigilância para tutela da ordem constituída. E o pressuposto maior para tal providência é a jurisdição provocada (...)."³ (grifamos)

Assim, diante das considerações despendidas no bojo deste Parecer e dos excertos da Representação do Excelso Supremo Tribunal Federal, é de se concluir que o Poder Legislativo está usurpando a competência, privativa, concedida ao Chefe do Poder Executivo (inciso III, do art. 34, da LOM) e afrontando, com tal atitude, o já consagrado princípio constitucional da independência dos Poderes, plasmado nos artigos 2º, *caput*, e 5º, *caput*, das Cartas Magnas Federal e Estadual, respectivamente, haja vista que tal propositura (Projeto de Lei 140/2011) visa estabelecer atribuições e obrigações administrativas, típicas da competência que é exclusiva do alcaide, autoridade máxima no âmbito municipal, e gestor da *res pública*.

Assim, é de se concluir que o Projeto de Lei 140/2011, de iniciativa do Vice-Presidente dessa Casa de Leis, Vereador Richard Porto de Rosa, em razão do vício que macula a propositura em sua origem, reveste-se de inconstitucionalidade, pelas razões antes aduzidas, razão pela qual não deve prosperar, para que não se transforme em lei viciada pela inconstitucionalidade, passível de ser questionada junto ao Poder Judiciário.

³ In: Revista de Direito Administrativo, nº 170, out./dez., 1987, p. 188.



FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM
Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Contudo, vale ressaltar que nada obsta que através da medida "INDICAÇÃO", o Vereador encaminhe a propositura ao Chefe do Poder Executivo, como sugestão, para que este, em havendo interesse e oportunidade, tome as medidas que achar necessárias.

É o parecer.

São Paulo, 22 de setembro de 2011


ALEU ALMEIDA AZADINHO
Advogado

De acordo, encaminhe-se.


JOSÉ CARLOS MACRUZ
Coordenador de Assistência Jurídica

CAJ/aaa