



CÂMARA  
MUNICIPAL  
DE ANÁPOLIS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

NOMEAMOS RELATOR(A) VEREADOR(A):

Ver. Américo Ferreira

EM 05/12/2017

[Assinatura]  
PRESIDENTE

(PRAZO REGIMENTAL PARA EMISSÃO DE PARECER: 07 DIAS PRORROGAVEL POR MAIS 07 DIAS – ART. 47, § 3º, R.L.)

**PARECER EM ANEXO**



PARECER

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Autor: Vereador LEANDRO RIBEIRO

**PROCESSO: 170/17**

**INSTITUI O PROJETO “ESCOLA VAI AO CINEMA” NO MUNICÍPIO  
DE ANÁPOLIS-GO**

**I- RELATÓRIO:**

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 170/2017, de autoria do Vereador Leandro Ribeiro, que cria o Projeto de Lei “ESCOLA VAI AO CINEMA” no âmbito do município de Anápolis.

Do texto do projeto de lei extrai-se que a intenção do legislador é incentivar a cultura e complementar o dispositivo do art. 26, da lei 9.394 a qual estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Tudo nos moldes da Lei Nº 13.006 de junho de 2014, a qual determina:

*“A exibição de filmes de produção nacional constituirá componente curricular complementar integrado à proposta pedagógica da escola, sendo a sua exibição obrigatória por, no mínimo, duas horas mensais.”*

É o breve relato dos fatos:

**II- DO MÉRITO:**

De início, compete à Comissão de Constituição e Justiça e Redação, em consonância ao dispositivo do **Artigo 32, inciso I**, do Regimento Interno da Câmara



Municipal de Anápolis, verificar quanto aos aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais e de técnica legislativa ora utilizada;

**Art. 32. É competência específica da Comissão de Constituição, justiça e Redação:**

**I- Manifestar-se sobre todos os projetos, emendas, subemendas e substitutivos em tramitação, quanto aos aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais e de técnica legislativa;**

Embora elogiável a preocupação do Legislador, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.

Não se duvida que a obrigatoriedade na criação e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência do serviço. Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para criação de programas governamentais, com geração de obrigações pecuniárias, é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

“As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo” (RT 866/112).



A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa” (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

Art. 62 – Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição Estadual.”

Nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição brasileira do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), preconizado por Montesquieu, e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos. Embora elogiável a preocupação do Legislativo local, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.

Não se duvida que a criação e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder



que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência do serviço. Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para criação de programas governamentais, com geração de obrigações, é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se “a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria. Essa teoria dos poderes implícitos - *implied powers* - surgiu no voto de Marshall, proferido no *leading case McCulloch versus Maryland*, de 1819, afirmando que, quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução. “Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício” (Caio Mário da Silva Pereira, em “Pareceres do Consultor-Geral da República”, v. 68, pp. 99-100).



A iniciativa de matérias reservadas ao Poder Executivo não pode ser suprida por membro do Poder Legislativo, naquilo que se denomina usurpação de iniciativa. Mesmo quando a autoridade responsável pela sanção em vez de vetar o projeto de lei, demonstrar sua aprovação, seja expressa ou tacitamente, não estaria convalidando a iniciativa, ou seja, não estaria tornando válido o ato usurpador.

**CONCLUSÃO:**

Diante de todo o exposto, manifestamos o nosso entendimento no sentido de que a presente matéria **NÃO** tem condições de tramitar nesta Casa de Leis, pois, está é matéria exclusiva do Poder Executivo Municipal e está em desacordo com as normas constitucionais, legais e regimentais. É inconstitucional o presente projeto de lei, padecendo do vício de origem.

Este é o nosso parecer.

Anápolis, 07 de dezembro de 2017.

Ver. **AMÉRICO FERREIRA**  
Relator

  
**Teles Junior**  
Vereador  
**Thais Souza**  
Vereadora  
**Wilma Rodrigues**  
Vereadora  
**Jackson Charles O. D. Serbeto**  
Vereador  
**Jean Carlos Ribeiro**  
Vereador

Encaminhe-se a MESA em  
07 de 12 de 17  
  
Presidente

