

P A R E C E R

Nº 1526/2013¹

- CL – Competência Legislativa Municipal. Projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que cria censo para identificação do perfil socioeconômico dos portadores de deficiência e mobilidade reduzida. Princípio separação funções do Poder. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente indaga a respeito da constitucionalidade de propositura, de iniciativa parlamentar que, dentre outras disposições, cria censo para identificação do perfil socioeconômico dos portadores de deficiência e mobilidade reduzida.

RESPOSTA:

Pela leitura dos artigos desta propositura percebe-se que estes ora revelam-se inócuos (a exemplo do parágrafo único do art. 5º), ora carecem de efetividade, uma vez que dependem de iniciativa do Poder executivo para serem devidamente implementados (a exemplo do art. 3º, *caput*, parágrafo único e 4º, *caput*), ora criam atribuições diretamente ao Poder executivo (a exemplo dos arts. 5º, *caput* e 7º).

Conforme reiteradamente manifestado por este Instituto, as ações que concretizam atos inerentes à gestão administrativa, envolvendo

¹PARECER SOLICITADO POR LUCIANA APARECIDA DOS SANTOS, PROCURADORA - CÂMARA



etapas como direção, organização e execução de atos de governo, bem como as que criam atribuições ou despesas para órgãos do Poder Executivo, não podem ser objeto de propositura deflagrada pelo Poder legislativo o que, em última análise viola o princípio da separação das funções do Poder. A instituição de censo socioeconômico depende, para ser implementado, de atuação do Poder executivo, exorbitando a função precípua que dispõe o Poder legislativo.

Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº. 004/2004:

"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."

Com efeito, o art. 1, II, expressamente, afirma como objetivo desta propositura fornecer "subsídios para a formulação e execução de políticas públicas que promovam a acessibilidade e a inclusão social das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida."

Como sabido, o art. 2º da Carta Magna consagra o princípio da separação de poderes, pelo qual fica vedado aos poderes excederem suas atribuições, invadindo a esfera de competência um dos outros. Neste passo, a função típica do Poder Legislativo é a edição de leis gerais e abstratas, bem como a fiscalização dos outros Poderes, ao passo que a sua função atípica é a administração interna. Já o Poder Executivo tem como função típica a administração e o exercício do poder de Governo, o que abarca a iniciativa de medidas do gênero.

Registre-se que o desempenho da função fiscalizatória pelo Poder Legislativo pode assumir duas vertentes: a político-administrativa (dispondo dos mecanismos jurídicos cabíveis para promover a responsabilização dos agentes políticos que se omitirem de seu mister



constitucional) e a financeiro-orçamentária, esta última com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas.

De qualquer sorte, exorbita a atividade fiscalizatória deste Poder o estabelecimento de deveres com a criação de censo que objetiva fornecer subsídios para a formulação e execução de políticas públicas que promovam a acessibilidade e a inclusão social das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. É papel do Executivo, e não do Poder Legislativo, implementar as medidas necessárias para executar políticas públicas em prol da acessibilidade destas pessoas com necessidades especiais.

Ademais, cumpre salientar que não se admite que o Poder legislativo crie obrigação de fazer ou imponha atribuições ao Poder executivo por violar a independência entre os Poderes. (art. 2º, CRFB).

A matéria ainda 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).

Por fim, haja vista a existência de diversos dispositivos inócuos



na propositura em análise, confira-se as lições de Gilmar Ferreira Mendes sobre o denominado abuso do poder de legislar por parte do Poder Legislativo:

"Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar" (MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm).

Por todo o exposto, neste caso concreto, o objeto da presente propositura exorbita os limites da atuação legislativa municipal, além de violar o princípio da separação de funções do Poder, dentre outros preceitos, motivo pelo qual não merece prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 29 de maio de 2013.

